HET RECHT VAN AMENDEMENT

IN DE

CONSTITUTIONELE MONARCHIE.

LEYDEN: BOEKDRUKKERIJ VAN A. W. SYTHOFF.

HET RECHT VAN AMENDEMENT

IN DE

CONSTITUTIONELE MONARCHIE.

AKADEMISCH PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in het Romeinsch en Hedendaagsch Recht,

AAN DE HOOGESCHOOL TE LEIDEN,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

D^{R}. P. L. RIJKE,

HOOGLEERAAR IN DE WIS- EN NATUURKUNDIGE WETENSCHAPPEN,

OP ZATURDAG DEN 20sten SEPTEMBER 1862, DES NAMIDDAGS TEN 2 URE,

IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN

DOOR

JOANNES PIETER ROETERT TAK,

VAN ENGELEN.

LEIDEN,
S. C. VAN DOESBURGH.
1862.

Aan mijne Ouders.

INHOUD.

INHOUD.

VIERDE HOOFDSTUK.

VIJFDE HOOFDSTUK.

INLEIDING.



Les seuls dangers qui menacent notre régime représentatif, ce sont les lois imparfaites qui n'inspirent pas de respect pour le législateur.

E. VANDENPEEREBOOM, Du gouvernement représentatif en Belgique. I. 199.

De constitutionele monarchie is bij uitnemendheid de staatsvorm der 19de eeuw. „Die civilisirten Staaten Europa's," zegt BLUNTSCHLI [1]), „haben sich in neuerer Zeit fast alle dem System der constitutionellen Monarchie zugewendet, und in ihr den Abschlusz der Gegensätze, welche das Mittelalter hinterlassen hat, der Zerbröckelung und Erstarrung des Staates einerseits und der absoluten Monarchie andererseits, in ihr auch eine Versöhnung der verschiedenen politischen Strömungen und Richtungen der Zeit, insbesondere der Demokratie und der Monarchie, zu finden gehofft."

Gelijk ieder maatschappelijk verschijnsel, is zij het uitvloeisel

[1]) Dr. BLUNTSCHLI, Allgemeines Staatsrecht. Zweite Auflage. München 1857. I. 355.

van de ontwikkeling en de behoeften der menschen en ze is dat zelfs in meer dan gewonen zin. Geene theorie, in het brein van eenen denker ontwikkeld, heeft haar voor ze in de werkelijkheid bestond als afgerond geheel omvat. De drang der omstandigheden riep, om aan den eisch van het oogenblik te voldoen, instellingen in het leven, welke in die noodzakelijkheid alleen haren grondslag en de reden van haar bestaan vonden; eerst toen die bestonden en werkten, heeft de wetenschap getracht het verspreide en onzamenhangende dat zij vond aan te vullen en tot een zamenhangend geheel te verwerken, dat den naam van constitutioneel staatsrecht ontving [1]).

Gelijk de aangehaalde woorden van BLUNTSCHLI aanwijzen, beheerschte tweederlei oorzaak de wording van den nieuwen staatsvorm en werd de inhoud daarvan door tweezijdigen invloed in het leven geroepen. Het was de behoefte naar vrijheid in denken en handelen die, na lang onderdrukt te zijn, waarborgen zocht te erlangen tegen tirannie in elken vorm en het was van den anderen kant de ervaring, dat waar geene eenheid van handeling in alle gedeelten van het staatsgebouw aanwezig is het doel van den staat nimmer kan worden bereikt, die zich krachtig deden gelden.

De inrichting van het staatsbestuur in de constitutionele monarchie vervult den laatsten eisch; ze geeft eenheid en daardoor kracht. Er is in het Hoofd van den staat een middelpunt aanwezig van waar alle leven en handeling uitgaat; door middel van aan hem ondergeschikte ambtenaren wordt op eenvormige wijze, die waarborgt tegen alle verspilling en versnippering van krachten, naar de verwezenlijking van het doel van den

---

[1]) R. VON MOHL, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Erlangen, 1855. I. 284.

staat gestreefd. Tegenover dit recht van het bestuur om zich in den aangewezen kring vrijelijk te bewegen, is evenwel een waarborg voor den burger noodig, dat de macht die alleen ter bereiking van het doel van den staat, de verzekering der vrijheid van het individu geschonken is, niet tot het tegenovergestelde doeleinde, tot onderdrukking zal worden gebruikt.

Die waarborg wordt gevonden in de Volksvertegenwoordiging, eene vergadering van mannen door de staatsburgers volgens eene bij de staatsregeling bepaalde wijze gekozen, wier taak het is voor de belangen der ingezetenen te waken en hen tegen elke inbreuk op hunne vrijheid van de zijde van het staatsbestuur te beschermen. Ten einde deze taak naar behooren te volbrengen zonder de werking van het bestuur te verlammen, is aan de Vertegenwoordiging geen deel aan het staatsbestuur maar slechts het recht van toezicht daarop geschonken en tevens de bevoegdheid gegeven om langs eenen door de wet voorgeschreven' weg, waar het haar blijken mocht dat het bestuur zijne roeping niet vervult, zich te verzetten tegen alles wat door de Regering ten nadeele van het algemeen belang mocht worden ondernomen en haar te dwingen dat tot stand te brengen, wat in het algemeen belang, ter bereiking van het doel van den staat wordt vereischt [1]). Alleen daar waar een bloot verzet te kort zoude schieten om de ingezetenen naar eisch te beschermen tegen onkunde of verkeerdheid, is het in een ander recht overgegaan, dat namelijk om aan de taak van het staatsbestuur mede te werken.

Dit laatste geval deed zich bij de wetgeving voor. Verzet van den kant der Vertegenwoordiging zoude de in werking gekomen wet niet kunnen vernietigen en evenmin de schade herstellen, die hare misschien onrechtvaardige bepalingen reeds hadden aangericht. Daarom is de uitoefening der wet-

---

[1]) VON MOHL, o. c. I. 282, 283.

gevende macht in de constitutionele monarchie aan de Regering en de Volksvertegenwoordiging gezamenlijk opgedragen. Hoe ook deze laatste is zamengesteld, dit beginsel staat vast en wordt niet meer bestreden. Over de wijze, waarop de verschillende takken der wetgevende macht tot het volbrengen der gemeenschappelijke taak behooren mede te werken, is echter niet altijd eenstemmig gedacht. Ze is meermalen het onderwerp van eenen min of meer hevigen strijd geweest. Dit punt is dan ook van het grootste belang. Van oude tijden is het wetgevend gezag voor het hoogste in den staat gehouden en deze meening had haren grond in den overwegenden invloed, dien deze werkzaamheid van het staatsbestuur op den toestand van den staat en het geluk der ingezetenen uitoefent. Hoewel meermalen met grond is aangetoond, dat een staat ook zonder goede wetten kan bloeijen en met de beste wetgeving kan ineenstorten, gaat toch in den regel, eene goede wetgeving met den bloei van den staat hand aan hand en is het een plicht aan een volk niet het minst tot zelfbehoud opgelegd, om te zorgen dat zijne staats-inrichting de grootst mogelijke kans schenke van onder goede wetten te leven. In de constitutionele monarchie meende men die kans te vinden, door aan het Hoofd van den staat en de Vertegenwoordiging gezamenlijk de uitoefening der wetgevende macht op te dragen, maar het spreekt van zelf, dat de wijze waarop deze zamenwerkende machten hare taak opvatten en volbrengen beslissend werkt tot bereiking van het voorgestelde doel. Men mag zelfs eenen stap verder gaan en beweren dat de beantwoording der vraag, of de constitutionele monarchie voldoet aan de eischen die haar met recht mogen worden gesteld, in zekeren zin haar antwoord erlangt door de wijze waarop de Volksvertegenwoordiging en Regering zich van de gemeenschappelijke taak der wetgeving kwijten.

Om die naar behooren te kunnen vervullen, moeten ze za-

menwerken volgens regelen die het tot stand brengen van goede wetten gemakkelijk maken; en het is daarom, dat de omschrijving van de wijze, waarop de verschillende takken der wetgevende macht bij het maken eener wet moeten te werk gaan, zulk eene gewichtige plaats in het stellig staatsrecht van de constitutionele monarchie inneemt.

Eene der vragen, die zich bij de regeling van de wetgevende werkzaamheid der Vertegenwoordiging hebben voorgedaan, is, of aan haar het recht van amendement al dan niet behoort te worden geschonken? — *Amender* (Eng. *to amend*, afgeleid van *emendare*) is een Fransch woord, dat verbeteren beteekent. Voorheen was het in de terminologie der proces-orde opgenomen [1]) en ook ten onzent was een bastaardvorm er van niet onbekend [2]). Het beteekende toen de verbetering van een vonnis van eenen lageren, door eenen hoogeren rechter. Vervolgens is het eerst in Engeland, daarna op het vaste land de benaming geworden eener werkzaamheid van vergaderingen en beteekent dan het verbeteren van een aanhangig voorstel, alvorens de vergadering hare meening daarover uitspreekt [3]). Daar zoodanige

---

[1]) TOMLINS, Low Dictionnary, in voce. Encyclopédie de Jurisprudence. Bruxelles. 1779. Tome V. in voce.

[2]) Mr. BOEIJ, Woordentolk, I. 229. *Emendere* is een onduitsch woord, dat verbeteren, corrigeeren, reformeeren beteekent, wanneer een regter in appel de sententie van den inferieuren regter vermeerdert of vermindert, werd hij gezegd, die te hebben *geëmendeert;* in Frankrijk gebruikt men die uitdrukking *emendant la sentence*, dat wij sterker uitdrukken met de woorden: doende dat zij als regters ten eerster instantie hadden behooren te doen.

[3]) Over de geschiedenis van het gebruik van amendementen in vergaderingen en den invloed daarvan op de beraadslagingen, komen eenige opmerkingen voor bij T. E. MAY, A Practical Treatise on the laws, privileges, proceedings and usage of Parliament. 4 ed. London 1859. blz. 275 in de noot. Het gebruik van amendementen hier te lande is van betrekkelijk late dagteekening. In de Provinciale Staten en Gemeenteraden komt het sedert 1848 voor, en is daar aan de in

verbetering noodzakelijk tevens eene verandering is, heeft het woord in dezen zin de ruimere beteekenis van *wijzigen* en het er van afgeleide: amendement, die van *wijziging* verkregen. In de meeste talen van westelijk Europa hebben beide woorden in deze beteekenis burgerrecht erlangd. Het recht van amendement (droit d'amender) is alzoo de bevoegdheid eener wetgevende vergadering om de aan haar oordeel onderworpen voorstellen van wet naar goeddunken te wijzigen.

De geschiedenis heeft reeds eenigermate uitspraak gedaan en het antwoord, dat zij op de gestelde vraag gaf, is toestemmend geweest; nagenoeg in alle constitutionele staten is langzamerhand het recht van amendement aan de Volksvertegenwoordiging geschonken [1]). Eenmaal in het stellig staatsrecht opgenomen, is het onderzoek naar en daarmede de strijd over de beteekenis en den inhoud er van eerst recht aangevangen en zijn, bij het groote verschil van meening daaromtrent, ook op nieuw uiteenloopende gevoelens over de betrekkelijke waarde der instelling zelve geuit. In verscheidene staten is die strijd gevoerd en gelijk van zelf spreekt, vooralsnog onbeslist gebleven. Niettegenstaande hare hooge belangrijkheid is deze stof tot dusverre alleen gedeeltelijk en ter loops bij de parlementaire debatten in de onderscheidene staten, in enkele verspreide opstellen en eenige in meer omvattende werken ingeschoven zinsneden besproken; maar noch in onze, noch in de buitenlandsche litteratuur van het constitutionele staatsrecht wordt, voor zoo verre mij bekend is, eene opzettelijke behandeling daarvan aangetroffen [2]). Hierdoor aangemoedigd, heb ik op

---

de Grondwet voorgeschrevene publiciteit der vergaderingen zijnen oorsprong verschuldigd. Een nieuw bewijs van den grooten invloed welke de publiciteit eener vergadering op den geregelden gang en de goede afdoening van zaken uitoefent!

[1]) BLUNTSCHLI, Allgemeines Staatsrecht, I. 486.

[2]) Ten onzent is over het recht van amendement alleen gesproken in het

raad van mijnen hooggeachten leermeester DE WAL het recht van amendement tot onderwerp van mijn akademisch proefschrift gekozen. De gedachte welke die keuze bepaalde, om namelijk volgens de bedoeling des wetgevers dezen arbeid zooveel mogelijk aan eigen leering en oefening dienstbaar te maken, zal haar naar ik vertrouw rechtvaardigen.

In de volgende bladen heb ik mij voorgesteld na een, volgens den aard van dit geschrift slechts fragmentarisch, overzicht der geschiedenis van het recht van amendement in de constitutionele monarchie, de beteekenis en strekking van dit attribuut der Volksvertegenwoordiging aan te wijzen en daarna den inhoud en de grenzen er van te bepalen. Deze wijze van behandeling is wel oogenschijnlijk minder logisch, maar toch gelijk naar ik hoop uit het vervolg zal blijken de eenige, die het verkrijgen eener goede uitkomst mogelijk maakt. Vervolgens wensch ik na te gaan, welke regelen bij de uitoefening van het recht van amendement behooren in acht genomen te worden, om de instelling aan het voorgestelde doel te doen beantwoorden en eindelijk te trachten den invloed, dien de toekenning daarvan aan de Vertegenwoordiging op de wetgeving en de toepassing der wetten uitoefent, te bepalen. Elk der aangegeven hoofdpunten wensch ik in een afzonderlijk hoofdstuk te bespreken.

Alvorens tot de behandeling van het onderwerp over te gaan, zij het mij vergund de welwillende toegevendheid in te roepen van hem, die dit werkje mocht lezen. Mijne onervarenheid, de nog onbearbeide stof en voornamelijk het bijzonder karakter eener akademische proeve zijn zoovele gronden, waarom

---

werkje van A. D. MEIJER, De wankelbaarheid van alle Grondwetten, Amsterdam. 1848; in een opstel van Mr. E. BERGSMA in het Tijdschrift voor Staats- Provinciaal- en Gemeentebestuur van BETZ, BOER en HUBRECHT, Deel III, blz. 406. vlg. en in enkele verspreide dagbladartikelen.

ik meen, op die verschoonende welwillendheid aanspraak te mogen maken.

Mijnen hartelijken dank betuig ik aan allen, die mij bij de bewerking van deze proeve vriendelijkę hulp en bijstand hebben verleend en inzonderheid aan mijnen hooggeschatten Promotor Mr. S. VISSERING, die mij door zijne welwillendheid en de vele nuttige wenken en terechtwijzingen, welke ik van hem mocht ontvangen, ten hoogste aan zich heeft verplicht.

EERSTE HOOFDSTUK.

GESCHIEDENIS VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT IN DE VOORNAAMSTE CONSTITUTIONELE STATEN.



> A son origine, la réstauration a essayé de disputer aux chambres.... le droit d'amendement; ces subtilités n'ont pu se maintenir. La théorie a beau s'y attacher, elles disparaissent d'elles mêmes dans la pratique.
>
> L. DE LAVERGNE, Revue des deux mondes, 1 Octobre 1861. 572.

Eene volledig afgewerkte geschiedenis van het recht van amendement in de constitutionele monarchie te schrijven, aan te wijzen welke oorzaken tot de toekenning van dat recht aan de Volksvertegenwoordiging in de onderscheidene staten hebben geleid en hoe het in verschillende tijden en, plaatsen werd opgevat en toegepast, zoude een veelomvattende arbeid zijn, die langdurige studie en rijperen leeftijd vordert. Een onderzoek van dien aard ligt geheel buiten het bestek van een akademisch proefschrift; wij wenschen daarom in dit eerste hoofdstuk alleen de voornaamste feiten uit die geschiedenis, zooveel mogelijk in eene geleidelijke volgorde, op te sommen om dáár, waar ze met de ontwikkeling der Nederlandsche staatsinstellingen zamenloopt, in eene eenigzins breedere behandeling te treden.

§ 1. Engeland.

Het oudstc staatsstuk, waarin over het recht van amendement gehandeld wordt, is waarschijnlijk de Poynings Act (1495), de befaamde wet, waarbij Ierland na de troonsbeklimming der TUDORS onder de onmiddelijke heerschappij der Engelsche vorsten werd gebragt. Onder andere bepalingen hield ze in, dat in het Iersche Parlement voortaan geen wetsontwerp mocht voorgesteld worden, dat niet uitdrukkelijk door het Privy Council van den Engelschen Koning was goedgekeurd en vastgesteld; en dat het Parlement gehouden was alle ontwerpen in dien vorm aan te nemen of te verwerpen, zonder er eenige wijziging in te mogen maken [1]).

In Engeland zelf had in de beide Huizen van het Parlement het amenderen van wetsvoorstellen het eerst op eene geregelde wijze plaats. Zoowel Lords als Commons hebben zich daar langzamerhand een aandeel aan de wetgevende macht verworven, dat eerst op eenen vasten grondslag werd gevestigd, toen in het begin der 15de eeuw de oude wijze van wetsvoordracht door middel van Petitions werd verlaten en eene nieuwe door middel van geheel voltooide wetsvoorstellen (bills) werd ingevoerd [2]).

Aanvankelijk gingen alle voorstellen van de Commons uit en zoo Lords als Koning wijzigden meermalen, zonder de na-

---

[1]) MACAULAY, History of England. New-York, 1856. II. 337. HALLAM, Constitutional History of England. New-York, 1860. blz. 687. Het is de Act. 10 HENRY VII c. 4. nader toegelicht in 3 en 4 P. and M. c. 4. Het is mij niet mogen gelukken inzage van den tekst der Poynings Act te nemen.

[2]) Dr. R. GNEIST, Das heutige Englische Staats- und Verfassungsrecht. Berlin 1857. I. 143. HALLAM, Middle Ages. New-York, 397. GUIZOT, Histoire des Origines du gouvernement représentatif. II. 418. MAY, Parliamentary Practice, 418.

dere goedkeuring der voorstellers te vragen, de ontwerpen alvorens ze tot wet te verheffen [1]). De laatsten trachtten reeds in 1406 die handelwijze te voorkomen; ze verzochten toen, dat hun de bevoegdheid zoude worden geschonken hunne bills in iederen stand der beraadslaging van de Lords te mogen terugvorderen, ten einde er zelve de wijzigingen die hun goeddachten in te maken [2]); waarschijnlijk om door aan het verlangen van de Lords te voldoen hun recht te sparen en geene wetsbepalingen zonder hunne uitdrukkelijke toestemming te zien tot stand komen. Of dit verzoek, dat toegestaan werd, groote verbetering aanbragt valt zeer te betwijfelen. Waarschijnlijk hebben de Lords sedert ze, op het laatst der 15de eeuw van den Koning gescheiden, meer zelfstandig begonnen te werken [3]) en ook zelve het initiatief van wetsvoorstellen te nemen de rechten der Commons meer ontzien, ten einde daardoor ook voor hunne eigene privilegien eenen beteren waarborg te verkrijgen en zijn onder het bestuur der TUDORS de regelen tot stand gekomen, welke in de 17de eeuw vóór het uitbreken der revolutie bij de behandeling van wetsvoorstellen door het Parlement werden in acht genomen [4]).

Toen werd eene bill, die met inachtneming der vereischte vormen in een der Huizen was aangenomen, met eene duidelijke letter op perkament geschreven (ingrossed) en door eene commissie in het andere Huis gebragt. Dáár moesten volkomen dezelfde formaliteiten bij de beraadslaging worden in acht ge-

---

[1]) HALLAM, Middle Ages. 404. MAY, Parl. Pract. 418.

[2]) GUIZOT, II. 420.

[3]) GUIZOT, II. 418, 421.

[4]) The manner how statutes are enacted in Parliament by passing of bills; collected many yeares past out of the Journalls of the House of Commons by W. HAKEWIL of Lincolnes Inne. Esq. London. 1641.

nômen, eene driemaal herhaalde lezing, telkens door een votum voorafgegaan, voordat de bill definitief in stemming werd gebragt; tusschen de tweede en derde lezing, bijaldien noodig, verwijzing naar een committee (naar committees, Hakewil) [1]) tot het overwegen van de afzonderlijke bepalingen.

Wanneer zij eindelijk onveranderd werd goedgekeurd, volgde de aanbieding aan den Koning. Werden er wijzigingen vereischt om de aanneming te verkrijgen, dan waren die in twee soorten onderscheiden, t. w. eigenlijk gezegde wijzigingen in het voorstel zelf (amendments) en nieuwe bepalingen of bijvoegselen (additions, schedules). De behandeling dezer twee soorten verschilde. De laatsten werden als geheel nieuwe wetsvoorstellen behandeld; door het Huis geredigeerd en ingrossed, werden ze aan het andere ter goedkeuring toegezonden. Het aanbrengen van amendments in de bill zelve was niet geoorloofd; wanneer die verlangd werden, moesten ze met eene duidelijke aanwijzing der plaats waar op een stuk papier worden geschreven. Dat werd aan de bill vastgehecht en zoo aan het voorstellend Huis toegezonden. Dit kon de wijzigingen van de beide soorten onveranderd goedkeuren of verwerpen, en dan was natuurlijk de zaak uit; maar zoo dit geen plaats had en de gevraagde wijzigingen behoudens nieuwe veranderingen werden toegestaan, dan werd met het oorspronkelijk amendementsvoorstel evenals met eene bill gehandeld [2]).

---

[1]) Naar het schijnt heetten oorspronkelijk de leden eener commissie uit het Parlement committees, en werd eerst later de naam committee aan de commissie collective geschonken.

[2]) Hier verdient opgemerkt te worden, dat reeds toen de thans nog geldende regel werd in acht genomen, dat geen Huis eene eenmaal door haar aangenomen bepaling in eene bill mag wijzigen, dan op verzoek van het andere Huis. De „nieuwe veranderingen" waarvan hierboven sprake is, konden dus alleen in de wijzigingsvoorstellen worden verlangd. Vgl. hierover nader Hst. IV. § 6. HAKEWIL, 57. MAY, Parl. Pract. 459.

Teruggezonden aan het Huis waarvan ze uitgegaan waren, moest dit beslissen of het in de wijziging zijner wijzigingen toestemde. Deze handeling kon meermalen worden herhaald, tot dat eindelijk de gewenschte eenstemmigheid was verkregen. Dan had het amenderen zelf, het veranderen van de wetsbepalingen die ingrossed waren, plaats in het Huis waarvan de bill oorspronkelijk was uitgegaan en door denzelfden persoon die met het ingrossment was belast geweest. De additions werden dan aan de bill vastgehecht en zoo gezamenlijk ter goedkeuring aan den Koning aangeboden, die in geen geval tot het maken of vragen van wijzigingen bevoegd was. De gansche wijze van werken is, in eenen algemeenen regel zamengevat, door HAKEWIL aldus omschreven: amendments ought alwaies to bee in that house from whence the thing to bee amended originally proceedeth, though the directions for the amendments came from the other house [1]).

Wanneer men in aanmerking neemt, dat de Huizen wat den inhoud hunner amendementsvoorstellen betreft aan geene beperkende bepalingen onderworpen waren, dan volgt uit het voorgaande dat ze het recht van amendement in werkelijkheid bezaten, ofschoon het maken der wijziging hun niet geoorloofd was. Ze waren zich dan ook ten volle daarvan bewust, gelijk blijkt uit een merkwaardig precedent dat onder de regering van ELIZABETH voorviel (1570). Bij de Lords was eene bill tot „restitution in blood" van eenen Lord, wiens vader wegens moord veroordeeld was, aangenomen en de Koningin had ze tot aanbeveling geteekend [2]). De Commons verklaarden zich eveneens in beginsel voor het ontwerp, maar meenden dat er tot zekerheid van derden nog eene nadere en meer duidelijke bepaling in

---

[1]) HAKEWIL, 56.

[2]) Vgl. hierover MAY, Parl. Pract. 722, 723.

behoorde opgenomen te worden. Eerst trachtte de belanghebbende aan te toonen, dat zulks onnoodig was; maar toen de Commons volhielden, wist hij van de Lords gedaan te krijgen, dat ze aan het andere Huis eene boodschap zonden, waarbij ze het uitnoodigden de bill zooals ze daar lag aan te nemen, daar er zonder toestemming van H. M. geene nieuwe bepalingen mochten ingelascht worden. De Commons waren daardoor gebelgd, deden onmiddelijk de zaak af en zonden de bill met de nieuwe bepalingen er aan vastgehecht aan de Lords ter goedkeuring terug.

Deze verzochten eene conferentie waarop ze, na aan de Commons hun gedrag te hebben verweten, de stelling verdedigden dat eene eenmaal door de Koningin geteekende bill niet meer zonder Hare toestemming mocht worden geamendeerd. Den volgenden dag werd op nieuw eene conferentie gehouden, waarin de afgevaardigden der Commons het woord voerden en krachtig deden uitkomen, dat deze bewering eene inbreuk op hunne vrijheden was; dat het handteeken der Koningin nooit iets anders dan eene aanbeveling van Harentwege kon aanduiden en hun nimmer kon verhinderen, die veranderingen in eene bill te maken welke zij in het algemeen belang noodig keurden. Hierop werd niet door de Lords geantwoord. De bill verviel, daar zij het voorgestelde artikel niet aannamen en het recht der Commons bleef ongeschonden [1]).

Dat het wijzigen der bill zelve alleen door den voorsteller geschieden mocht, was een gevolg van de andere gebruiken bij het tot stand brengen en bewaren der wetten in acht genomen. Wel lag ongetwijfeld ook naijver op elkanders gezag aan die handelwijze ten grondslag; ieder Huis beschouwde zijne voorstellen als zijn bijzonder eigendom, waaraan niemand het recht

[1]) HAKEWIL, 80—97.

had iets te veranderen. Daarom hadden dan ook de amendementen in dezen tijd veelal het karakter van opofferingen, waarvoor de toestemming van den anderen tak van 't Parlement als het ware werd gekocht. Maar in de tweede plaats was de bill, eenmaal ingrossed, bestemd om na hare aanneming door alle deelen der wetgevende macht in de archieven als oorspronkelijke oorkonde te worden bewaard [1]; daarom kon ze moeijelijk gedurig naar den stand der beraadslagingen worden gewijzigd en tevens was het wenschelijk dat de verandering geschiedde door dezelfde hand die de bill geschreven had, om latere vervalsching te voorkomen. Dat dit voornamelijk de reden was, blijkt hieruit, dat tot in 1849 het amenderen der bill in het Huis waarvan zij uitgegaan was door den ingrosser plaats had, niettegenstaande alle andere beschouwingen die dat gebruik hadden ingevoerd sints lang waren vergeten. In dat jaar is, door de afschaffing van het ingrossment en het gebruik van gedrukte exemplaren der bills, die formaliteit vervallen [2].

De revolutie, die op de bijeenroeping van het lange Parlement in 1640 is gevolgd, heeft eenen beslissenden invloed op de ontwikkeling van den Engelschen staat uitgeoefend. In den strijd tusschen autocratie en self-government die tot 1688 voortduurde, behaalde het laatste element eene volkomene zegepraal, welke de voltooijing der constitutionele monarchie ten gevolge had, de staatsvorm die thans gedurende een tijdvak van bijna twee eeuwen Engeland roem en geluk heeft aangebragt. Eigenaardig en volkomen in den geest des volks, hebben de vormen waarin staatsbestuur en wetgeving zich bewogen door haren invloed slechts weinige veranderingen ondergaan, maar zijn de nieuwe beginselen in het oude kleed gehuld te voorschijn getreden.

---

[1]) MAY, Parl. Pract. 468.

[2]) MAY, Parl. Pract. 454.

Met de vormen der wetgeving was dit voornamelijk het geval. De Proclamations, waarmede de Koningen tot dusverre eene wetgeving op eigen hand naast die van het Parlement hadden weten te rekken, bleven voor goed achterwege [1]); de wijze waarop in het Parlement de wetten tot stand gebragt werden bleef wat den vorm betreft dezelfde. De ontwerpen gingen als vroeger van het initiatief van een der leden van Lords of Commons uit; maar sedert het ontstaan van het kabinet, hebben de leden van dat collegie het grootste deel dier werkzaamheid op zich genomen. Dit heeft aan de wetgeving vele voordeelen verschaft. De ontwerpen zijn met meer zorg bewerkt en de omstandigheid dat een deel der leden van het kabinet in het eene, een deel in het andere Huis zitting heeft, maakt dat ze in beide Huizen kundige en wakkere verdedigers vinden, die de discussien bewaken en met kennis van zaken en eenheid de vereischte toelichting kunnen geven [2]). Ook op het amenderen der bills heeft daardoor de wording van het kabinet eenen beslissenden invloed uitgeoefend.

In de laatste helft der 17de eeuw, terwijl de constitutionele instellingen en begrippen eerst langzamerhand tot stand kwamen en ingang vonden, is meermalen het recht van amendement een twistappel of een wapen in den strijd tusschen beide Huizen en beide staatspartijen geweest. Toen trachtte de eene partij de andere door het inschuiven van een amendement in eene bill uit het bestuur te verdrijven [3]), of werden amendementen gebruikt om eene bill, die men niet durfde verwerpen hoewel ze onrechtvaardig was, zóó te verminken dat aanneming onmogelijk werd [4]).

---

[1]) HALLAM, Const. Hist. 31. 32. 141. GNEIST, I. 232.

[2]) R. VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. II. Tübingen. 1862. blz. 483. SIMONDE DE SISMONDI, Etudes sur les constitutions des peuples libres, 119.

[3]) MACAULAY, II. 161.

[4]) MACAULAY, II. 178. 271. 272. HALLAM, Const. Hist. 455.

Zoo behelsde de wet tot herroeping der Triennial Act, nadat ze alle bepalingen dezer Act had ingetrokken, een artikel waarbij het beginsel er van met andere woorden toch gehandhaafd werd [1]) en trachtten de Lords nog in 1702 MARIA VAN ESTE, de weduwe van JACOBUS II, door middel van eene wijziging in de Act of Attainder van den Pretendent, ter dood te veroordeelen [2]). In dit laatste geval kwamen de Commons tusschen beiden en wezen op het gevaar van een dergelijk precedent; maar in de hitte van den strijd was van beide zijden het misbruik van het recht van amendement even groot. Voornamelijk echter is dit tijdperk voor ons merkwaardig om den toen tusschen de Lords en de Commons gevoerden strijd over het amenderen van money-bills.

Het toestaan van belastingen en het bepalen van de wijze, waarop de heffing zoude plaats hebben, was van hunne eerste bijeenkomst af de voornaamste werkzaamheid der Commons geweest; daaruit had zich het recht ontwikkeld om alleen de money-bills, waarin die giften en bepalingen vervat waren, voor te stellen. Langzamerhand had het begrip van money-bill zich uitgebreid en omsloot thans niet alleen de belastingwetten, maar alle wetten en wetsbepalingen, die eenige heffing ten laste der ingezetenen ten gevolge hadden of over de opbrengst van eene heffing beschikten [3]). Omstreeks het midden der 17de eeuw begonnen de Commons aan de Lords ook het recht te betwisten, om zoodanige wetten of wetsbepalingen te amenderen en na de Restauratie hebben ze met kracht die aanspraken doen gelden. De strijd is, daar de Lords aanvankelijk niet toegaven, tot het begin der 18de eeuw voortgezet en meermalen waren hevige

---

[1]) HALLAM, Const. Hist. 421,

[2]) HALLAM, Const. Hist. 598.

[3]) „Who impose or appropriate charges upon the people." MAY, Parl. Pract. 418 .

botsingen er het gevolg van. Met zekerheid uit te maken aan welke zijde in den aanvang het recht was, zoude onmogelijk zijn, daar de grootste Engelsche staatslieden en rechtsgeleerden in dezen niet hebben durven beslissen. Maar zeker is het, dat de aanspraken der Commons zich steeds meer hebben uitgebreid; oorspronkelijk toch beweerden ze, dat de Lords geene veranderingen mochten maken in de geldsommen en tijdsbepalingen in die wetten vervat; vervolgens breidden zij hunne aanspraken zoover uit dat de eigenlijk gezegde money-bills en de daaraan gelijksoortige bepalingen in andere wetsontwerpen niet mochten worden geamendeerd en eindelijk kwamen zij tot de bewering, dat wanneer in eene bill eene bepaling vervat was welke onder dat begrip viel, die geheele bill, wat ze ook verder behelzen mocht, onveranderd door de Lords moest worden aangenomen of verworpen [1]). Deze laatste bewering gaf tot groote misbruiken aanleiding; bij voorkomend verschil van gevoelen over eenig punt van wetgeving laschten de Commons bepalingen in hunnen geest in money-bills in en bragten de Lords daardoor in de noodzakelijkheid om òf hunne meening op te offeren, òf door het verwerpen der geheele bill de staatsdienst door het weigeren der noodige gelden te belemmeren. Deze wijze van handelen der Commons werd „to tack bills (tacking of bills)" genoemd en menigvuldig waren de rechtmatige klachten der Lords tegen deze inbreuk op hun wetgevend gezag, die tot in het begin der 18de eeuw bleef voortduren [2]).

Zoodra de constitutionele begrippen vaste wortelen in het

---

[1]) Over de kwestie der money-bills, vgl. HALLAM, Parl. Hist. 508—511. T. E. MAY, Constitutional History of England, 1760—1860. London 1861. I. 473—480. Report from the select committee on Tax Bills. Ordered by the House of Commons to be printed. 29 June 1860.

[2]) MACAULAY, III. 23. 80.

staatsleven hadden geschoten is het misbruik, op deze verschillende wijzen van het recht van amendement gemaakt, opgehouden. Alle belangrijke wetsvoorstellen gingen sedert van het kabinet uit en dit moest om zich staande te houden steeds op de ondersteuning der meerderheid in beide Huizen kunnen rekenen. Daardoor vervielen alle pogingen om de uit die bron voortkomende bills door amendementen te verminken. De oppositie kantte zich tegen de geheele bill aan, maar kon, wanneer het kabinet genoegzaam ondersteund werd, tegen de bestaande meerderheid niets uitrichten en schikte zich daarom meestal in de détails [1]. Eveneens is door de betere verdediging en de meerdere voortreffelijkheid en eenheid der verschillende wetsontwerpen aan het amenderen eene vastere richting gegeven, wat door de steeds verbeterde vormen van behandeling der zaken zeer werd bevorderd. Ter zelfder tijd is ook het „tacking of bills" opgehouden, denkelijk ten gevolge van de betere verstandhouding tusschen de beide Huizen na het eindigen van den grooten politieken worstelstrijd [2].

Het amenderen van de money-bills zelve hebben de Lords evenwel moeten opgeven. Hoewel ze nimmer uitdrukkelijk in de aanspraken der Commons hebben toegestemd, begrepen zij dat bij eenen vasten wil om deze aanspraken door te zetten van hunnen kant in het belang van den staat inschikkelijkheid werd gevorderd. De Commons hebben, toen eenmaal het beginsel in hun voordeel was uitgemaakt, dienzelfden weg bewandeld; de enkele malen dat de Lords een amendement in eene money-bill meenden te moeten maken, hebben ze òf onder protest en met opgave der redenen toegestemd, òf de oorspronkelijke

[1] SIMONDE DE SISMONDI, Const. des peuples libres 120.

[2] MAY, Parl. Pract. 512.

bill ter zijde gelegd en eene nieuwe, waarin het amendement opgenomen was, ter tafel gebragt en na goedkeuring aan de Lords toegezonden [1]).

De oude strijd is evenwel in 1860 bijna op nieuw begonnen, toen de Lords eene bill van dien aard, de Paper Duty bill hadden verworpen; met de vraag, of verwerping geoorloofd was, werden de oude twistvragen nog eenmaal opgerakeld, maar het beleid der Regering heeft eene uitbarsting voorkomen [2]). Hoewel het in de zaak zelve geene verandering brengt, is het noodig hier op te merken, dat door deze beperking van de bevoegdheid der Lords hun recht om wetsontwerpen te amenderen niet is verminderd. De aanspraken der Commons toch zijn volgens de leer van PITT gegrond op de omstandigheid, dat het opleggen van belastingen en het beschikken over de door het volk opgebragte gelden geen deel der wetgeving is en door de Commons niet als tak der wetgevende macht geschiedt [3]).

In beginsel bezitten beide Huizen alzoo het recht van amendement. Alleen in een paar ondergeschikte punten is het eenigermate beperkt. In de eerste plaats mogen geene Acts of Grace gewijzigd worden. Dit zijn eene soort van amnestiewetten, waarvan alleen de Koning het initiatief mag nemen en die door Commons en Lords, zonder de gewone formaliteiten in acht te nemen, door ééne stemming moeten worden goed of afgekeurd [4]).

---

[1]) MAY, Parl. Pract. 459. Dz. Const. Hist. I. 474

[2]) MAY, Const. Hist. I. 477—480.

[3]) „Taxation" said Lord Chatham „ is no part of the governing or legislative power. The taxes are a voluntary gift and grant of the Commons alone. In legislation the three estates of the realm are alike concerned; but the concurrence of the peers and the Crown to a tax, is only necessary to clothe it with the form of a law. The gift and grant is of the Commons alone." MAY Const. Hist. I. 473.

[4]) MAY, Parl. Pract. 420. MACAULAY, II. 178.

Bills, welke in eenig opzicht betrekking hebben op de rechten van de Lords als rijksstand, moeten van de Lords uitgaan en mogen door de Commons niet worden geamendeerd, maar moeten door hen eenvoudig worden aangenomen of verworpen [1]). Voor amendementen in bills, die betrekking hebben op het praerogatief der kroon, op het inkomen des Konings of de bijzondere eigendommen en belangen van Hem en zijne opvolgers en op het hertogdom Cornwallis, is even als voor de bills zelve die eene dezer onderwerpen aanroeren de toestemming des Konings noodzakelijk. Ze moet gegeven worden voordat de beslissende stemming plaats heeft [2]). In alle andere opzichten is het gebruik van het recht van amendement vrijgelaten [3]).

Beide Huizen hebben daarvan dan ook een ruim gebruik gemaakt, zonder dat dit in de laatste eeuw tot eenigen twist of misbruik aanleiding heeft gegeven; voornamelijk zeker ten gevolge van de hooge politieke ontwikkeling van het Engelsche volk en Parlement, maar niet minder van de uitstekende regelen volgens welke de uitoefening plaats heeft, die ten gevolge der langdurige ervaring eenen buitengewoon hoogen trap van volkomenheid en voortreffelijkheid hebben bereikt.

§ 2. Frankrijk.

In Frankrijk kwam het recht van amendement voor de eerste maal ter sprake onder de Republiek, in de laatste jaren der vorige eeuw. In het ontwerp eener staatsregeling dat, aangenomen en in werking gebragt, bekend is als de Constitutie van

---

[1]) BLACKSTONE, Commentaries on the laws of England. I. 2. IV. 168.

[2]) MAY, Parl. Pract. 408. 409.

[3]) Amendments may be made in every part of the bill, whether in the preamble, the clauses, or the schedules; clauses may be omitted, and new clauses and sche dules added. MAY, Parl. Pract. 445.

24 Junij 1793 [1]) was de uitoefening der wetgevende macht aan het souvereine volk opgedragen. Het kweet zich van zijnen plicht door de wetsontwerpen, die in het wetgevend ligchaam waren aangenomen en vastgesteld, in de grondvergaderingen goed te keuren of te verwerpen. Bij de behandeling dezer bepalingen door de Conventie stelde PÉNIÈRES voor, om aan het volk eveneens de bevoegdheid tot het amenderen dier ontwerpen te schenken. De wijze waarop die bevoegdheid moest uitgeoefend worden kwam door de verwerping van het voorstel niet ter sprake [2]).

Bij de Constitutie van 22 Augustus 1795 werd de wetgevende macht opgedragen aan eenen Raad van 500, die het initiatief nam en de ontwerpen vaststelde en eenen Raad der Ouden, van 250 leden, wiens werkzaamheid zich tot het aannemen of verwerpen der door de 500 goedgekeurde ontwerpen bepaalde. CAMBACÉRÈS had bij de discussien over deze constitutie voorgesteld, om aan den Raad der Ouden het recht van amendement en dat van initiatief te geven, maar zijn voorstel werd niet aangenomen [3]).

Geen der ligchamen, die onder de Constitutie van den 13 December 1799, aan de wetgeving op verschillende wijzen medewerkten, het Tribunaat, het Corps législatif noch de Senaat, hadden het recht van amendement. Trouwens de besluiten, die het eerste omtrent de wetsontwerpen nam, hadden geene beslissende kracht en de tusschenkomst van het laatste werd alleen tot vernietiging eener wet wegens schending der Constitutie en dus zeer zeldzaam ingeroepen. Het ontwerp

---

[1]) Afgedrukt even als de volgende Constitutien bij TRIPIER, Les Constitutions Françaises depuis 1789. Paris 1849.

[2]) DUVERGIER DE HAURANNE, Histoire du Gouvernement Parlementaire en France, Paris 1857. I. 301.

[3]) DUVERGIER DE HAURANNE, I. 353.

werd gemaakt en bediscussieerd in den Conseil d'État, die geheel een regeringsraad moest zijn en als zoodanig ingericht was, terwijl de medewerking der genoemde ligchamen alleen diende om de autocratie met eenen dekmantel van constitutionalismus te bekleeden. De senatusconsulten van 4 Augustus 1802 en 18 Mei 1804, die het levenslange Consulaat en het Keizerrijk invoerden, bragten in de organisatie der wetgevende macht geene ingrijpende wijziging; de eenige van belang was die van het senatusconsult van 19 Augustus 1807, waarbij het Tribunaat werd opgeheven [1]). Overigens bleef de inrichting tot op den val van het keizerrijk dezelfde.

Bij het eenige ligchaam dat eene beslissende stem in zake van wetgeving uitbragt, het Corps législatif, werd evenwel een gemis gevoeld. De Regering, aan wie alleen het initiatief toekwam, had geen middel om met zekerheid de meeningen der leden omtrent de ingezonden ontwerpen te weten te komen en daardoor liepen deze dikwijls gevaar tegenspraak te ondervinden of verworpen te worden wegens ondergeschikte punten, waaraan der Regering weinig gelegen was of die ze gaarne ter wille van de hoofdzaak wilde opofferen. Bij het senatusconsult van 18 Mei 1804 werd het middel gevonden om in deze leemte te voorzien. De zittingen van het Corps législatif werden verdeeld in twee soorten, gewone vergaderingen en comités généraux. In de eerste besliste het over de voorgedragen ontwerpen, maar de laatste waren gewijd aan eene gemeenzame discussie over diezelfde wetsvoorstellen. Deze vergaderingen waren wel in den regel geheim en konden door niemand buiten de leden worden bijgewoond, maar het houden daarvan kon ook door de redenaars uit den Conseil d'État, als regerings-commissarissen met

[1]) PH. VALETTE et B. SAINT-MARSY, Traité de la confection des lois. Paris 1839. p. 38.

de verdediging van het voorstel belast, verzocht worden. Dan waren ze publiek en stelden alzoo de Regering in staat, de meeningen der leden te weten en zoo noodig het voorstel in te trekken of veranderd voor te dragen, waartoe het 26ste artikel der Constitutie haar de bevoegdheid gaf [1]).

Een tweede middel tot hetzelfde doel werd bij het senatusconsult van 19 Augustus 1807 in werking gebragt. Ten gevolge der opheffing van het Tribunaat werden bij het Corps législatif drie vaste commissiën ingesteld, eene voor wetgeving, eene voor administratie en eene voor finantiën, die in den regel bij eene vrije stemming door de leden werden verkozen. Deze traden omtrent de ingediende wetsontwerpen, die tot haar departement betrekking hadden, in overleg met de sectie van den Conseil d'État die het ontwerp had geredigeerd en wanneer er verschil van gevoelen bestond, vereenigden ze zich onder voorzitterschap van de aartskanselier of aartstresorier tot ééne vergadering, waarin de punten van verschil werden overwogen. Na den afloop van die overweging bepaalde de Regering naar willekeur hare meening, maar stond daarbij volkomen op de hoogte van de meening der commissie die het wetgevend ligchaam vertegenwoordigde, waarvan de leden alleen met de regeringscommissarissen tot discussie in de openbare zittingen gerechtigd waren [2]) en die daardoor grooten invloed op de beslissing uitoefenden.

Langs dezen weg kwamen de wetten onder het Keizerrijk tot stand en merkwaardig is het te zien, hoe zelfs onder de regering van NAPOLEON I een eenvoudig goedkeurings- of verwerpingsrecht van het wetgevend ligchaam gebleken is, niet aan de behoeften der wetgeving te voldoen.

---

[1]) Senatusconsult 18 Mei 1804, Art. 80—83.

[2]) VALETTE et SAINT MARSY, 38. 39. DUVERGIER DE HAURANNE, I. 559.

De val van het Keizerrijk gaf aan de ontwikkeling van den Franschen Staat eene gansch andere richting. Zoodra de geallieerden Parijs binnentrokken, werd de bestaande staatsregeling geacht te zijn vervallen en de Senaat uitgenoodigd eene nieuwe constitutie op te stellen. Ze voldeed aan die uitnoodiging in een ontwerp dat onvolledig was, maar onder veel goeds zeer voordeelige bepalingen voor de ontwerpers, de leden van den ouden Senaat van het Keizerrijk, bevatte en daardoor reeds aanstonds aan het groote publiek mishaagde [1]).

Intusschen werd LODEWIJK XVIII uitgenoodigd in Frankrijk terug te keeren en den troon zijner voorouders als constitutioneel vorst te beklimmen. Hij was van oordeel dat het meer overeenkomstig zijne waardigheid was, zelf een constitutie te maken en af te kondigen (te octroijeren), dan aan eene reeds opgestelde den eed van getrouwheid en onderwerping af te leggen. Er werd dus eene commissie benoemd om eene nieuwe staatsregeling op te stellen; haar werk was de Charte constitutionnelle van 4 Junij 1814 [2]). De wetgevende macht werd opgedragen aan den Koning, eene Kamer van Pairs en eene Kamer van Gedeputeerden [3]). Aan den Koning alleen werd op uitdrukkelijk verlangen van LODEWIJK XVIII het recht van initiatief gegeven, doch aan de Kamers de bevoegdheid voorbehouden om den Koning het indienen van een wetsontwerp tot regeling van eenig onderwerp te verzoeken [4]). De vraag of aan de beide Kamers het recht van amendement zoude worden gegeven, gaf aanleiding tot eene langdurige discussie in de commissie met het opstellen der Charte belast [5]).

---

1) DUVERGIER DE HAURANNE, II. 95. 103.
2) Ibidem, II. 156. vlg.
3) Charte a. 15. DUVERGIER DE HAURANNE. II, 166.
4) Charte a. 16. 19. 20.
5) DUVERGIER DE HAURANNE, II. 172.

Eenige leden wilden het toestaan in het belang eener goede wetgeving en van eene spoedige afdoening van zaken; maar de meerderheid was van een ander gevoelen, dat in de Charte werd opgenomen in art. 46, inhoudende dat geen amendement in eene wet kon gemaakt worden, tenzij het eerst door den Koning goedgekeurd en in de afdeelingen overwogen was [1]).

In den Acte additionnel van 22/23 April 1815, die over 't algemeen eene verbeterde uitgave van de Charte van 1814 was, werd dezelfde bepaling omtrent het recht van amendement gevonden; maar in eenen beteren stijl en minder dubbelzinnige woorden vervat, was het art. 23 dezer staatsregeling [2]) verre boven art. 46 der Charte te verkiezen.

Bij zijnen terugkeer in Frankrijk na den slag van Waterloo kondigde LODEWIJK XVIII den 13 Julij 1815 eene ordonnantie af, waarbij, gelet op den welbekenden wensch van het Fransche volk, verscheidene bepalingen der Charte werden opgesomd, die aan eene herziening door de Kamers behoorden onderworpen te worden; daaronder bevond zich ook de bepaling, dat 's Konings toestemming voor het aanbrengen van amendementen in een wetsontwerp verplichtend was [3]). De gebeurtenissen, die nu volgden, beletten evenwel de uitvoering dezer ordonnantie die den 5 September 1816 werd ingetrokken, waardoor de bepalingen der Charte voortdurend van kracht bleven [4]).

Onder de vele politieke twisten tusschen de ministeriën en

---

[1]) Art. 46. Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le Roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux.

[2]) Art. 23. Le gouvernement a la proposition de la loi; les chambres peuvent proposer des amendements: si ces amendements ne sont pas adoptés par le gouvernement, les chambres sont tenues de voter sur la loi, telle qu'elle a été proposée.

[3]) DUVERGIER DE HAURANNE, III. 183.

[4]) Ibidem. 482. 517.

de Kamers, die het tijdperk der Restauratie (1815—1830) kenmerkten, neemt die over het recht verstand en de goede uitoefening vau het recht van amendement eene niet onaanzienlijke plaats in. Het is onmogelijk om in dit kort bestek in bijzonderheden na te gaan, hoe op verschillende wijzen dat recht toen is beoordeeld en toegepast; van weerszijden heeft men elkander de beschuldiging van grof misbruik der grondwettige bebevoegdheid naar het hoofd geworpen; in de meeste gevallen niet zonder reden. Wij willen trachten in korte woorden de redenen zamen te vatten, die eene eenstemmige en doelmatige werkzaamheid van Regering en Vertegenwoordiging in dezen hebben verhinderd [1]).

De eerste en voorname oorzaak was het gemis van 't recht van initiatief. Dat was aan de beide Kamers onthouden en de bevoegdheid om ontwerpen te vragen, die zoo er een goed gebruik van was gemaakt aan dat gemis had kunnen te gemoet komen, was door eene menigte van formaliteiten en moeijelijkheden, waarmede de uitoefening er van gepaard ging, tot eenen blooten schijn geworden [2]). De Kamers zochten daarom hun recht om amendementen te vragen als een recht van initiatief te gebruiken; ze stelden bij de behandeling van wetsontwerpen reeksen van amendementen voor, die eene geheel nieuwe wet van een gansch ander beginsel uitgaande daarstelden. Deze handelwijze werd verdedigd op grond van de onmogelijkheid om de grenzen van het recht van amendement af te bakenen en de overeenkomst die er bestaat tusschen het voorstellen van eene geheele wet en

---

[1]) Over den strijd die van 1815—1830 gevoerd werd over den aard en de grenzen van het recht van amendement. Vgl. het aangehaalde werk van DUVERGIER DE HAURANNE, II—V passim, BARANTE, Vie de Royer-Collard, II. 391—395. DE BROUCKERE et TIELEMANS, Répertoire, in voce amendement. LANJUINAIS, Constitutions de la nation française, I. 250—252.

[2]) VALETTE et SAINT MARSY, 47.

van eene enkele wetsbepaling [1]). Hoewel krachtig tegengesproken had deze opvatting meermalen bij het behandelen van zeer belangrijke wetsontwerpen de bovenhand.

Maar aan de andere zijde werkte de Regering eene verkeerde toepassing van de bepalingen der Charte in de hand, door ze al te zeer naar den letter en dikwijls in zeer bekrompen' zin op te vatten. Waar wezenlijke verbetering werd voorgesteld, wilde zij dikwijls niet toegeven en bragt 's Konings naam in de discussiën, door het vasthouden aan amendementsvoorstellen die hare goedkeuring niet in allen deele wegdroegen aanslagen op het Koninklijk praerogatief te noemen. Deze toon dien zij aansloeg deed hare opmerkingen, hoe juist ze meermalen ook waren, aan de Kamers in een hatelijk daglicht voorkomen en bevorderde scheuring, waar het streven naar eendracht noodig was geweest.

. De moeijelijkheid, om op amendementsvoorstellen die in zich zelve goed en met het beginsel der wet wel te rijmen waren 's Konings goedkeuring te erlangen, gaf aanleiding dat men door eene gedwongene uitlegging van de bepalingen der Charte de bewering trachtte te verdedigen, dat de Kamers wel het recht van amendement bezaten en 's Konings goedkeuring geen noodzakelijk vereischte voor het in stemming brengen van amendementsvoorstellen was. De slechte redactie van art. 46 gaf hieraan voet. Daarin toch stond niet: „aucun amendement ne peut être fait a une proposition de loi," maar „à une loi." Dus, zeide men, is niet de zin van het artikel dat de Kamers de wetsontwerpen der Regering niet zouden mogen amenderen naar welgevallen, maar dat geene verandering in de wetten des rijks mag geschieden, zonder dat het voorstel daar-

---

[1]) Van deze meening is CHATEAUBRIAND de beroemdste woordvoerder. Vgl. o. a. De la Monarchie selon la Charte in zijne Oeuvres complètes. Tom., XXV. p. 20.

toe door den Koning is goedgekeurd en in de sectiën der Kamer onderzocht. Het zinledige van zulk eene bepaling, nadat de wetgevende macht in art. 15 der Charte aan Koning en Kamers gezamenlijk was opgedragen, springt in het oog, maar bovendien is deze uitlegging in bepaalden tegenspraak met de discussiën der commissie met het opstellen der Charte belast en met den inhoud der ordonnantie van 13 Julij 1815 [1]). Toch werd ze gehuldigd [2]) om de bestaande misbruiken te bedekken, want door haar verwierven zich de Kamers het recht van amendement in den ruimsten zin en kon men haar, wanneer zij de ontwerpen der Regering met wijzigingen welke deze niet goedgekeurd had aannamen, geene schending van de voorschriften der Charte verwijten.

Wanneer wij zien dat al deze tegenwerking, die van den kant der Regering en der Volksvertegenwoordiging bij de behandeling van wetsontwerpen plaats had, haren grond vond in de verkeerde of gebrekkige bepalingen der Charte, dan kan het ons niet verwonderen, dat door alle partijen naar eene herziening van deze bepalingen der staatsregeling werd verlangd. Ze werd dan ook opgenomen in de algemeene herziening die na de Julijrevolutie in 1830 plaats had.

Deze geschiedde met eenen bijna ongeloofelijken spoed [3]). Bij art. 15 der gewijzigde Charte werd aan de drie takken der wetgevende macht het recht van initiatief gegeven en door het weglaten der bepaling van art. 46 Charte van 1815 werd aan de beide Kamers het recht van amendement geschonken, zonder dat het evenwel met name werd genoemd. De uitoefening er van werd in de Kamer der Députés eerst geregeld bij het Reglement

---

[1]) De bedoelde opvatting van art. 46. Charte wordt verdedigd bij LANJUINAIS, I. 251. 252.

[2]) DUVERGIER DE HAURANNE, V. 131.

[3]) GUIZOT, Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, II. 23.

van Orde, dat aanstonds bij de opening der zitting van 1830 werd herzien [1]) en later op nieuw bij dat van 28 Januarij 1839 [2]). De Kamer der Pairs stelde haar Reglement achtereenvolgens den 22 Augustus 1830 en 10 Junij 1833 vast [3]). Die uitoefening had van 1830—1848 plaats, zonder aanleiding tot verschil van gevoelen van eenigzins belangrijken aard te geven, hoezeer men ook toen over de opvatting niet altijd eenstemmig dacht [4]). Maar de parlementaire strijd werd thans op ander terrein gevoerd dan voorheen, zonder daarom vruchtbaarder voor den staat te zijn.

Dat bleek in 1848 toen eene kleine doch stoutmoedige fractie des volks in een oogenblik van verrassing en schrik de constitutionele monarchie omver wierp [5]) en op nieuw in Frankrijk den Republikeinschen staatsvorm invoerde. De Constitutie van 4 November 1848, die de uitoefening der wetgevende macht weder aan ééne onDeelbare vergadering [6]) opdroeg, werd reeds den 2 December 1851 door den coup d'état van den toenmaligen President der Republiek vernietigd en den 14 Januarij 1852 door eene nieuwe vervangen, die met de veranderingen daarin gebragt door het senatusconsult van 7 November 1852, dat de Keizerlijke waardigheid op nieuw heeft ingevoerd, thans nog in Frankrijk van kracht is [7]).

Volgens hare bepalingen wordt de wetgevende macht gezamenlijk door den Keizer, het Corps législatif en den Senaat uitgeoefend (art. 4); de Keizer heeft echter alleen het recht van initiatief (art. 8). De ontwerpen worden even als tijdens

---

[1]) VALETTE et SAINT MARSY, 49.

[2]) Ibidem, 337.

[3]) t. a. p.

[4]) Ibidem, 68 vlg.

[5]) BLUNTSCHLI, Allgemeines Staatsrecht, I. 376.

[6]) Const. 4 Novembre 1848, art. 20.

[7]) o. a. afgedrukt bij PH. VALETTE, Mécanisme des grands pouvoirs de l'État. Paris. 1857, p. 88—99. 529.

het eerste Keizerrijk onder de leiding des Keizers door den Conseil d'Etat ontworpen en geredigeerd (art. 50). Het Corps législatif neemt de ontwerpen aan of verwerpt ze (art. 39).

In het eerste geval worden ze, na door den Keizer te zijn gesanctioneerd, aan den Senaat voorgelegd (art. 10. 25). Deze kan zich tegen de afkondiging verzetten in de gevallen voorzien bij art. 26 der Constitutie; doet hij dat niet dan volgt de afkondiging. Aan den Senaat is verder opgedragen, zoo noodig, voorstellen tot verandering der Constitutie in den vorm van senatusconsulten aan den Keizer voor te leggen, welke zoo hij ze goedkeurt kracht van wet hebben (art. 27. 31.), behoudens voor sommige gevallen de goedkeuring van het volk (art. 32).

Het recht van amendement is door deze staatsregeling aan het Corps législatif onthouden, maar het 40ste art. der Constitutie bepaalt, dat de commissie belast met het onderzoek van een ontwerp amendementsvoorstellen kan doen die niet bediscussieerd, maar aan den Conseil d'État moeten toegezonden worden. Deze bevoegdheid werd nader geregeld bij het decreet van 22 Maart 1852 [1]).

Daarin werd tevens bepaald, dat de leden van het Corps législatif voor dat het rapport der commissie in de openbare vergadering werd uitgebragt, gerechtigd waren amendementsvoorstellen bij den president van het ligchaam in te zenden, die ze aan de commissie moest overleggen (art. 48). Deze besliste na den voorsteller, zoo hij zulks verlangde, te hebben gehoord (art. 49) en handelde bij aanneming met deze, even als met hare eigene amendementsvoorstellen (art. 50). De Conseil

[1]) Décret qui règle les rapports du Sénat et du Corps législatif avec le Président de la République et le Conseil d'État, et établit les conditions organiques de leurs travaux. Afgedrukt bij VALETTE o. c. p. 100 vlg.

d'État besliste omtrent alle bij haar ingezonden' voorstellen en veranderde zoo noodig het ontwerp (art. 51). Bij de behandeling in de openbare vergadering werden eerst de artikelen in stemming gebragt; werd er een verworpen, dan werd het op nieuw aan de commissie toegezonden en aan dezelfde behandeling als een volledig ontwerp onderworpen (art. 53, 54). Eindelijk volgde de beslissende stemming, eerst over de afgestemde artikelen, daarna over het geheele ontwerp (art. 55).

Dit decreet werd ingetrokken door een nieuw van 31 December 1852 [1]). Het behelst de bepalingen van art. 48, 49, 50, 51 en 53 van het decreet van 22 Maart onveranderd, behalve dat aan de commissie het recht wordt toegekend haar gevoelen door drie harer medeleden in den Conseil d'État te laten verdedigen (art. 52—55 en 57). De bepaling van art. 54 is weggevallen, zoodat onmiddelijk over het onveranderd ontwerp, ook al zijn er artikelen afgekeurd, moet worden gestemd. Dit duurde voort, totdat bij het decreet van 24 November 1860 [2]) art. 54 van het decreet van 22 Maart 1852 op nieuw van kracht is verklaard. Tevens werd daarbij een nieuw artikel in het Reglement van 't Corps législatif ingeschoven houdende, dat onmiddelijk na de ronddeeling van de wetsontwerpen aan de leden van dat ligchaam, voordat de commissie tot onderzoek wordt benoemd op eenen door den president te bepalen dag in eene zitting met gesloten deuren, doch in tegenwoordigheid en met medewerking der regeringscommissarissen, eene summiere discussie zal plaats hebben over het rondgedeelde ontwerp. De considerans van deze nieuwe bepalingen doet zien dat ze inge-

[1]) Décret impérial portant règlement des rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'Empereur et le Conseil d'État, et établissant les conditions organiques de leurs travaux. Afgedrukt bij PH. VALETTE o. c. p. 674 vlg., 684 vlg.

[2]) Décret impérial concernant le Sénat et le Corps législatif, et portant création de Ministres sans portefeuille. Bulletin des lois, XI[e] Serie. Bull. 85 N°. 878.

voerd werden; „afin de faciliter au Corps législatif l'expression de son opinion dans la confection des lois et l'exercice du *droit d'amendement.*" Het zal wel niet noodig zijn hier op te merken, dat het geheel eene herhaling is der regeling, die onder het eerste Keizerrijk bestond [1]).

Dat het gansche zamenstel dezer bepalingen weinig in staat is, om aan het Corps législatif eene aan de waardigheid van dat ligchaam passende werkzaamheid bij de wetgeving te verzekeren, moet reeds bij eene oppervlakkige beschouwing in het oog vallen. Dat is dan ook reeds spoedig na de afkondiging van het decreet van 24 November 1860 èn in die vergadering zelve èn daar buiten aangetoond [2]); tot dusverre is het echter onveranderd gebleven.

§ 3. Spanje, Portugal, Italië, Griekenland.

In Spanje werd door de Constitutie van 19 Maart 1812 [3]) de wetgevende macht aan ééne vergadering van Cortes opgedragen en den Koning slechts een opschortend veto toegestaan. Den 4 Mei 1814 werd zij reeds ingetrokken en op nieuw den 7 Maart 1820 ingevoerd, om den 1 October 1823 weder ingetrokken te worden [4]). De algemeene wensch naar constitutionele instellingen noodzaakte de Koningin-regentes den 10 April 1834 tot afkondiging van het Estatuto Real [5]), waarbij de toestemming van den Koning en de beide Kamers der Cor-

---

[1]) Vg. blz. 23. 24.

[2]) Revue des deux mondes 15 April 1861, p. 1025. (E. FORCADE, Chronique de la Quinzaine du 14 Avril 1861.) Tom. XXXII, 4e livr.

[3]) Afgedrukt bij SCHUBERT, Die Verfassungsurkunden und Grundgesetze der Staaten Europa's, II. 44 vlg.

[4]) Ibidem, blz. 84. 85 en 87.

[5]) Ibidem, blz. 97.

tes voor alle wetten verplichtend werd gemaakt (art. 33). Ook deze staatsregeling bleef niet lang van kracht en eerst na vele troebelen kwam de Constitutie van 18 Junij 1837 tot stand [1]). Deze droeg de wetgevende macht aan den Koning en de in eenen Senaat en eene Kamer van afgevaardigden verdeelde Cortes op (art. 12, 13). Beide hebben het recht van initiatief (art. 36). Van eene toekenning van het recht van amendement is geene sprake, het wordt alleen ter loops in art. 37 vermeld [2]). Dit artikel viel echter bij de herziening der Constitutie op 23 Mei 1845 weg [3]), zoodat thans in het geheel geene melding van die bevoegdheid wordt gemaakt. Daar er evenwel ook van geene intrekking van dit attribuut wordt gesproken zouden wij, in verband met de ontwikkeling welke de reglementaire voorschriften in de Cortes op de uitoefening daarvan reeds hadden erlangd [4]), meenen dat die vergadering het ook thans nog bezit [5]).

Volgens de Constitutie, die den 19 April 1826 [6]) met de jeugdige Koningin MARIA DA GLORIA aan Portugal werd geschonken [7]), is het maken der wetten in dien staat aan de Cortes, die in twee Kamers verdeeld zijn, behoudens de sanctie des Konings opgedragen (art. 13, 14). De Regering en de beide Kamers

---

[1]) Ibidem, blz. 105.

[2]) Art. 37. Die Gesetze über die Auflagen und den Staatscredit werden zuerst der Versammlung der Abgeordneten vorgelegt, und wenn sie im Senate eine Abänderung erleiden sollten, welche jene nachher nicht billigt, so wird, was die Abgeordneten zuletzt beschliessen, zur Königlichen Sanction vorgelegt.

[3]) SCHUBERT, II. 117.

[4]) VALETTE et SAINT MARSY, o. c. passim.

[5]) Van de Reglementen van Orde der Cortes, welke hieromtrent alleen zekerheid zouden kunnen verschaffen, is het mij tot hiertoe niet gelukt inzage te verkrijgen.

[6]) De Constitutie van 23 September 1822 is in Portugal nooit wezenlijk van kracht geweest. SCHUBERT, II. 144.

[7]) Afgedrukt bij SCHUBERT, II. 148 vlg.

hebben het recht van initiatief; aan de laatste is ook het recht van amendement gegeven (art. 45, 46, 48, 51) [1]. Bij de herziening der Grondwet op 4 April 1838 [2]) zijn deze bepalingen onveranderd gebleven.

Ook in de Constitutien, die den 4 Maart 1848 in Sardinië en den 10 Februarij van datzelfde jaar in Napels ingevoerd werden en die geheel op de leest der Fransche Charte van 1830 zijn geschqeid [3]), is aan de beide Kamers der Vertegenwoordiging het recht van amendement toegestaan. Behalve uit de vergelijking met de Fransche Charte, die tot grondslag diende, blijkt zulks uit de bepaling van art. 55 der eerste staatsregeling, waarin bepaald wordt, dat de beraadslaging over wetsontwerpen artikelsgewijze zal plaats hebben [4]) en van het art. 39 der Napelsche Constitutie inhoudende, dat

---

[1]) Art. 48. Wenn die Deputirtenkammer den Antrag annimmt, so sendet sie ihn der Pairskammer mit folgender Formel zu: „Die Deputirtenkammer übersendet der Pairskammer beigehenden Antrag der vollziehenden Gewalt (mit oder ohne Abänderung) und glaubt, dass Grund da sei, den König um seine Sanction zu ersuchen."

Art. 51. Sollte ihn jedoch die Pairskammer nicht vollständig annehmen, sondern ihn mit einem Amendement begleitet, oder einen Zusatz zu demselben gemacht haben, so soll sie ihn auf folgende Art zurückschicken: „Die Pairskammer schickt der Deputirtenkammer diesen (oder jenen) Antrag mit beiliegenden Amendements oder Zusätzen zu, und hält dafür, der König solle um seine Bestätigung gebeten werden."

[2]) SCHUBERT, II. 173.

[3]) BLUNTSCHLI, Allg. Staatsr., I. 382. Beide Constitutien zijn in Duitsche vertaling afgedrukt bij Dr. A. RAUCH, Parlamentarisches Taschenbuch. I, die van Napels volledig blz. 58, die van Sardinië bij uittreksel blz. 91 vlg. De Italiaansche Constitutien van vroegeren en lateren tijd zijn verzameld in de Raccolta di Costituzioni Italiane. Torino. 1852. (Napels, blz. 13, Sardinië, blz. 41).

[4]) Art. 55. Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all' altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re. Le discussioni si faranno articolo per articolo.

beide Kamers de wet in denzelfden vorm moeten aannemen [1]).

In Griekenland kwam den 30/18 Maart 1844 eene staatsregeling tot stand, die aan de jammerlijke verdeeldheden van dat rijk een einde moest maken [2]). Volgens hare bepalingen berust de wetgevende macht bij den Koning en de in *Βουλή* en *Γερουσία* gesplitste Volksvertegenwoordiging (art. 15). Of deze vergaderingen het recht van amendement bezitten, blijkt niet uit de Constitutie. Het wordt er niet in genoemd, maar zulks kan nog niet tot een ontkennend antwoord leiden, daar in de Fransche Charte van 1830 die ook aan deze staatsregeling tot model strekte evenmin met name een recht van amendement werd toegekend, terwijl het toch door de Vertegenwoordiging werd uitgeoefend. Bij gemis van verdere bronnen voor de studie van het tegenwoordige Grieksche staatsrecht moeten wij echter de beslissing hieromtrent in het midden laten.

§ 4. Zweden, Noorwegen, Denemarken.

In Zweden werd in de Constitutie van den 21 Augustus 1772 [3]) en eveneens in die van den 7 Junij 1809 [4]) de oude splitsing der Volksvertegenwoordiging in vier Ständen t. w. de adel, de geestelijkheid, de burgers en de boeren, behouden. De uitoefening der wetgevende macht geschiedt op tweederlei wijze. Tot het maken, veranderen of opheffen van alle wetten die op de Constitutie des rijks, de burgerlijke rechten, het strafrecht en

---

[1]) Art. 39. Un progetto di legge discusso e votato in una camera non può essere inviato alla sanzione del re se non dopo essere stato discusso e votato uniformemente nell' altra.

[2]) BLUNTSCHLI, Staatswörterbuch in voce Griechenland IV. 396; afgedrukt in de *Ἑλληνικοὶ Κώδηκες. Ἀθήνησιν*, 1844, p. 7 vlg.

[3]) Afgedrukt bij SCHUBERT, II. 349 vlg.

[4]) Ibidem, 368 vlg.

het kerkrecht betrekking hebben, is de medewerking van den Koning en de Stände noodig; de geheele overige wetgeving gaat van den Koning alleen uit. Bij wetsontwerpen die op de Constitutie betrekking hebben wordt de goedkeuring van den Koning en van alle vier de Ständen vereischt, die eerst in den rijksdag na het indienen van het voorstel mag geschonken worden [1]).

---

[1]) Art. 81. Diese Regierungsform, wie auch die übrigen Grundgesetze des Reichs, können nicht ohne des Königs und aller Reichsstände gemeinschaftlichen Beschluss geändert oder aufgehoben werden. Keine Anfragen dürfen im Plenum der Stände darüber erregt werden, sondern müssen bei dem auf jedem Reichstage gewählten Verfassungsausschuss der Reichsstände angemeldet werden. Dieser Ausschuss, dessen Pflicht sein soll, die Grundgesetze zu prüfen, besitzt das Recht, bei den Ständen des Reichs Veränderungen in denselben vorzuschlagen, welche er als höchst nöthig oder nützlich und ins Werk zu stellen als möglich ansieht. Die Stände des Reichs dürfen nicht auf dem Reichstage, auf welchem der Ausschuss irgend eine solche Aenderung vorschlägt, sondern erst auf dem nächstfolgenden darüber einen Beschluss fassen. Sind alsdann alle Stände des Reichs in der Abänderung einig, so übersenden sie den Vorschlag hierüber an den König durch ihren Sprecher mit dem Begehren, dass der König seine Zustimmung dazu geben möge. Der König vernimmt darauf hierüber das Gutachten des ganzen Staatsraths, fasst sodann Beschluss und theilt den Reichsständen auf dem Reichssaal seine Einwilligung, oder auch die Ursachen mit, warum er in ihr Verlangen nicht eingewilligt hat.

Will der König bei den Ständen des Reichs irgend eine Veränderung in den Grundgesetzen vorschlagen, so hört er den Staatsrath und überliefert sodann seine Proposition nebst dem Gutachten des Staatsraths darüber an die Stände des Reichs, welche sogleich, ohne diese Proposition vorher in Berathung zu nehmen, sie dem Verfassungsausschusse auftragen, um seine Aeusserung darüber an die Stände des Reichs abzugeben. Bestärkt der Ausschuss dasjenige, was der König vorgeschlagen, so ruht die weitere Verhandlung bis zum nächsten Reichstage, auf welchem die Stände des Reichs einen Beschluss darüber fassen müssen. Verwirft der Ausschuss die Proposition des Königs, dann können die Reichsstände entweder sogleich diese Proposition abschlagen, oder auch abmachen, dass sie über solche beim nächstfolgenden Reichstage beschliessen wollen, in welchem Falle die Meinung dreier Stände gilt, und wenn zwei Stände gegen zwei stehen, so ist deren Beschluss aufzuschieben. Aber unter keinem Vorwande dürfen die Stände des Reichs eher als am nächsten Reichstage den Propositionen ihre Zu-

Bij de andere opgesomde onderwerpen van wetgeving is 's Konings toestemming en die van minstens drie Ständen een vereischte. Alle takken van de wetgevende macht bezitten het recht van initiatief. De leden brengen het onderwerp, bijaldien het geene verandering der Constitutie geldt in de volle vergadering van hunnen Stand ter sprake, maar het redigeren der ontwerpen is aan eene daartoe aangewezene commissie, uit leden der vergadering zamengesteld, opgedragen. De door haar ontworpen redactie wordt in de vergadering tot eenvoudige goed- of afkeuring aangeboden. Wanneer er opmerkingen tegen de aanneming in het midden worden gebragt, moet het ontwerp aan de commissie worden teruggezonden, om het met inachtneming der gemaakte aanmerkingen definitief vast te stellen. Wanneer een ontwerp dan weder in de volle vergadering komt, heeft deze het recht om het naar goeddunken te amenderen [1]).

---

stimmung geben. Willigen dann alle Reichsstände in des Königs Vorschlag ein, so verlangen sie einen Tag, an welchem die Reichsstände auf dem Reichssaal ihre Zustimmung dazu geben. Nehmen die Reichsstände gemeinschaftlich des Königs Vorschlag nicht an, so ist er abgeschlagen, und die Reichsstände reichen ihre Verweigerung mit der Ursache dazu schriftlich beim Könige durch ihren Sprecher ein.

[1]) Art. 87. Die Reichsstände haben gemeinschaftlich mit dem Könige die Macht, Civil- und Criminal-, wie auch Kirchengesetze zu geben, und vorher gegebene Gesetze zu verändern und aufzuheben. Der König darf nicht ohne Einwilligung der Reichsstände irgend ein neues Gesetz machen, oder ein altes abschaffen. Anfragen hierüber können im Plenum der Stände angeregt, und sollen, nachdem der Gesetzausschuss nach der Anordnung des Art. 56 darüber vernommen ist, von den Ständen des Reichs abgemacht werden. Kommen die Reichsstände in irgend einem neuen Gesetze, oder in der Aufhebung oder Veränderung eines alten Gesetzes überein; so wird der darüber geschehene Vorschlag dem Könige durch den Sprecher überreicht, welche die Ansichten des Staatsraths und des höchsten Tribunals darüber vernimmt, und, nachdem Er seinen Beschluss gefasst hat, werden die Reichsstände auf den Reichssaal zusammen gerufen, um entweder dessen Einwilligung in ihr Verlangen zu empfangen, oder auch dessen Ursache zur Verweigerung zu vernehmen. Findet der König für gut, irgend eine Gesetzanfrage den Reichsständen vorzutragen, so soll er die

De Noorweegsche Constitutie van 4 November 1814 [1]) bepaalt dat de wetgevende macht door het volk wordt uitgeoefend door middel van de rijksvergadering of Storthing, die in twee deelen gesplitst is, eenen Lagthing (wetgevend ligchaam) en eenen Odelsthing (vergadering der grondeigenaars) § 49. Den Koning is een opschortend veto toegestaan, dat tegen een wetsvoorstel gedurende twee Storthings kan worden aangewend, maar in den derden van zelf vervalt. § 79.

De Regering en de Odelsthing hebben het recht van initiatief. Deze laatste heeft eveneens het recht van amendement, terwijl de Lagthing het recht heeft op te geven welke wijzigingen hem toeschijnen in de door den Odelsthing toegezonden ontwerpen noodig te zijn, waarna deze aan de eerstgenoemde vergadering worden teruggezonden. Die overweegt de gedane me-

---

Aeusserung des Staatsraths und des höchsten Tribunals darüber einfordern, und dann den Reichsständen seine *Proposition*, zugleich mit der gedachten Aeusserung, mittheilen. Sodann fordern die Reichsstände die Meinung des Gesetzausschusses hierüber, und beschliessen alsdann, und wenn sie der Proposition des Königs ihren Beifall geben, so überreichen sie dem Könige ihre Antwort auf dem Reichssaale. Schlagen sie dieselbe aber ab, so geschieht es schriftlich durch die Sprecher. In allen dergleichen Anfragen über die Gesetze soll der Beschluss dreier Stände als ein Reichstagsbeschluss angesehen werden. Stehen zwei Stände gegen zwei; so verfällt die Frage, und es bleibt bei dem, was vorhin verordnet worden.

Art. 56. Fragen, welche den Etat betreffen und im Plenum der Reichsstände vorkommen, dürfen nicht unmittelbar als abgemacht aufgenommen werden, sondern sind einem betreffenden Ausschuss zu übergeben, welcher dieselben zu untersuchen und sich darüber zu äussern hat. Vorschläge eines Ausschusses sollen zuerst im Plenum des Standes zur Annahme oder zur Verwerfung, ohne Veränderungen oder Zusätze dargebracht werden. Geschehen dabei im Plenum des Standes solche Anmerkungen, welche die Annahme verhindern; so werden diese Anmerkungen dem Ausschuss mitgetheilt, um darauf den Vorschlag nachdrücklichst zu untersuchen und auszugleichen. Wenn ein so erwogener Vorschlag zu dem Stande zurückkommt; so besitzt derselbe die Macht, denselben unverändert, oder mit Veränderungen anzunehmen, oder gänzlich zu verwerfen.

[1]) Afgedrukt bij RAUCH, I. 27 vlg. SCHUBERT, II. 404 vlg.

dedeelingen en stelt het ontwerp naar goedvinden vast of trekt het in. Wanneer het twee malen door den Odelsthing aan den Lagthing voorgelegd en telkens verworpen is, vereenigt zich de gansche Storthing in ééne vergadering en wordt het ontwerp als aangenomen beschouwd, zoodra twee derden der stemmen zich daarvoor verklaren [1]).

In Denemarken werd den 5 Junij 1849 eene Constitutie ingevoerd [2]), die den 2 October 1855 door eene nieuwe werd vervangen [3]) voor zoo verre de regeling der gemeenschappelijke aangelegenheden van de geheele Deensche monarchie aangaat; later is ze evenwel voor Holstein en Lauenburg [4]) weder afgeschaft. De eerstgenoemde is intusschen in het eigenlijk Denemarken als staatsregeling van kracht gebleven [5]). In de Deensche monarchie is thans de wetgevende macht voor alle gemeenschappelijke be-

---

[1]) § 76. Jedes Gesetz soll zuerst im Odelsthinge entweder von dessen eigenen Mitgliedern, oder von der Regierung durch einen Staatsrath vorgeschlagen werden. Ist der Vorschlag daselbst angenommen, so wird derselbe an das Lagthing gesandt, das solchen entweder annimmt oder verwirft, und in letzterem Falle mit hinzugefügten Bemerkungen zurücksendet. Diese werden vom Odelsthinge erwogen, welches dann den Gesetzvorschlag entweder zurücklegt, oder mit oder ohne Veränderung wiederum an das Lagthing sendet. Wenn ein Vorschlag vom Odelsthinge zweimal dem Lagthinge vorgelegt, und zum zweiten Male mit Ablehnung von demselben zurückgesandt worden ist, tritt das ganze Storthing zusammen, und mit zwei Dritteln der Stimmen wird ein Beschluss gefasst. Zwischen einer jeden solchen Berathung müssen wenigstens drei Tage verfliessen.

[2]) Loi fondamentale du Royaume de Danemark. Traduction de M. STRÖM, traducteur et interprète public. Copenhague 1849.

[3]) Verfassungsgesetz für die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Dänischen Monarchie, afgedrukt bij J. P. TRAP, Königlich Dänischer Hof- und Staatscalender. Staatshandbuch der Dänischen Monarchie für das Jahr 1862. blz. 165 vlg.

[4]) Patent vom 6 November 1858 wegen Aufhebung des Verfassungsgesetzes vom 2ten October 1855, für das Herzogthum Holstein und für das Herzogthum Lauenburg. Ibidem 171.

[5]) BLUNTSCHLI, Staatswörterbuch in voce Dänemark. II. 675.

langen der onderscheidene staten opgedragen aan den Koning en eenen Rijksraad (§ 21), die uit tachtig leden, op verschillende wijzen benoemd, is zamengesteld (§ 24, 20 leden door den Koning, 30 door de landdagen der verschillende staten, 30 door directe verkiezing). Beide takken der wetgevende macht hebben het recht van initiatief (§ 45, 46). De wetsontwerpen der Regering zijn in den Rijksdag aan drie onderscheidene discussien onderworpen. Bij de tweede kunnen amendementsvoorstellen gedaan en in stemming gebragt worden. De Regering stelt na afloop daarvan de definitieve redactie van het ontwerp vast, die door den Rijksdag in eens moet worden aangenomen of verworpen [1]).

De Rijksdag, die in het eigenlijk gezegde Denemarken de wetgevende macht gezamenlijk met den Koning uitoefent, is in eenen Folkething en eenen Landsthing gesplitst. Beide hebben het recht van initiatief en dat van amendement; het laatste wordt niet uitdrukkelijk toegekend, maar de uitoefening daarvan wordt in de Constitutie zelve geregeld [2]).

§ 5. Duitsche Staten.

De constitutionele monarchie heeft in Duitschland het eerst in de Rijnlanden wortelen geschoten. Daar waren door de staats-

---

[1]) § 45. Gesetzvorschläge werden von der Regierung auf Befehl des Königs eingebracht. Sie werden dreien Behandlungen unterzogen, jedoch kann die Regierung den Vorschlag in jedem Stadio der Behandlung zurücknehmen. Bei der ersten Behandlung wird der Vorschlag in seiner Allgemeinheit behandelt. Bei der zweiten Behandlung können Aenderungsvorschläge gemacht und zur Abstimmung gebracht werden. Bei der dritten Behandlung wird der Vorschlag von der Regierung so abgefasst vorgelegt, wie sie es nach dem Ausfalle der zweiten Behandlung für zweckmässig erachtet, und bei dem Schlusse der Behandlung wird nur über Annahme oder Ablehnung des Vorschlages als eines Ganzen abgestimmt.

[2]) Constitutie 5 Junij 1849, § 57.

regelingen, die door NAPOLEON's invloed in Westphalen (1807) en in Beijeren (1808) waren ingevoerd, de feudale elementen, die tot dusverre in Duitschland zoo krachtig hadden gewerkt en nog niet overal zijn vernietigd, ter neder gedrukt en was de weg gebaand voor de Verfassungen die den 26 Mei 1818 aan Beijeren, den 22 Augustus 1818 aan Baden en den 25 September 1819 aan Wurtemberg werden geschonken [1]. In de eerste [2]) wordt (Titel VII, § 2) bepaald, dat zonder toestemming van de Ständen des rijks, die in twee Kamers verdeeld zijn (Titel VI, § 1), geene nieuwe wet die op de persoonlijke vrijheid en den eigendom der ingezetenen of de finantien van den staat betrekking heeft, mag worden gemaakt en geene bestaande opgeheven, authentiek verklaard of geschorst. Beide Kamers der Ständen hebben daartoe het recht van initiatief, door de wet van 4 Junij 1848 [3]) geregeld en onder zekere beperkingen tot het doen van voorstellen tot verandering der staatsregeling uitgebreid. Evenены bezitten zij het recht van amendement, wat evenwel in de Verfassung zelve niet met name wordt gezegd, maar uit de vergelijking der onderscheidene bepalingen moet worden opgemaakt. Het Reglement van Orde, den 25 Julij 1850 vastgesteld [4]), bevat ook betreffende de uitoefening van dat recht geene bepalingen, maar de wet van 12 Mei 1848 regelt ze bij het tot stand brengen van nieuwe wetboeken in eenen beperkenden zin [5]).

Ook volgens de staatsregeling van Baden [6]) berust de wet-

---

[1]) BLUNTSCHLI, Allg. Staatsrecht, I. 386.

[2]) Ze is afgedrukt bij ZACHARIAE, Die Deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart. I. Göttingen 1855, p. 105 vlg. BLUNTSCHLI, Staatswörterbuch in voce Baiern, I. 718 vlg.

[3]) Afgedrukt bij ZACHARIAE, I. 133.

[4]) Afgedrukt ibidem, I. 141.

[5]) BLUNTSCHLI, Staatswörterbuch, I. 722.

[6]) Afgedrukt bij ZACHARIAE, I. 331 vlg. BLUNTSCHLI, Staatswörterbuch in voce Baden, I. 644 vlg.

gevende macht bij den Groothertog en de in twee Kamers verdeelde Ständen. Deze hebben het recht van initiatief niet, maar mogen den Groothertog verzoeken eenig ontwerp voor te stellen, § 67. Ze mogen amendementsvoorstellen doen, maar geene wijziging in de aangeboden ontwerpen zonder voorkennis der Regering maken [1]). De Eerste Kamer mag geene voorstellen tot wijziging in een ontwerp dat finantieele aangelegenheden behandelt aanbieden, maar moet het in zijn geheel aannemen of verwerpen [2]).

De Wurtembergsche Verfassung [3]) vordert in § 88 voor elke wet de toestemming van den Koning en de Ständen. Den eersten alleen is het recht van initiatief geschonken. § 172. Beide Kamers der Ständen bezitten het recht van amendement [4]). Alleen is dat der Eerste Kamer in zoo verre beperkt, dat zij de begrootingswetten niet mag wijzigen, maar zonder verandering moet aannemen of verwerpen. Heeft het laatste plaats, dan worden de stemmen in de beide Kamers uitgebragt bijeen geteld en de meerderheid beslist. Bij staking

---

[1]) § 71. Die landesherrlichen Commissarien treten zur vorlaüfigen Erörterung der Entwürfe mit ständischen Commissarien zusammen, so oft es von der einen oder andern Seite für nothwendig erachtet wird. Keine wesentliche Abänderung in einem Gesetzentwurfe kann getroffen werden, die nicht mit den landesherrlichen Commissarien in einem solchen gemeinschaftlichen Zusammentritte erörtert worden ist.

[2]) § 73. Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Gesetzentwurf oder Vorschlag irgend einer Art kann, wenn er nicht Finanzgegenstände betrifft, mit Verbesserungsvorschlägen, die in einer Commission nach § 71 erörtert worden, an die andere Kammer zurückgegeben werden.

[3]) Afgedrukt bij ZACHARIAE, I. 295. Vgl. VON MOHL, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg. Tübingen. 1846. I. 617 vlg.

[4]) § 174. Bei der Abstimmung ist der Antrag, mit den während der Berathschlagung in Vorwurf gekommenen Modificationen, in einzelne einfache Fragen so aufzulösen, etc. § 180. Die Kammer, an welche die Mittheilung geschieht, kann den Antrag der mittheilenden verwerfen oder annehmen, und zwar entweder unbedingt, oder mit beigefügten Modificationen.

heeft de president der Tweede Kamer eene beslissende stem [1]).

Op Wurtemberg is Saksen gevolgd. Daar kwam den 4 September 1831 eene Constitutie tot stand [2]). De wetgevende macht berust eveneens bij Koning en Ständen, en ook hier heeft alleen de Koning het recht van initiatief, § 85. De beide Kamers der Ständen hebben het recht de aan haar oordeel onderworpen wetsvoorstellen te wijzigen, maar moeten de gronden die haar tot wijziging hebben bewogen op het papier stellen en aan den Koning voorleggen. Wanneer deze het gewijzigd ontwerp niet goedkeurt, heeft Hij het recht datzelfde ontwerp nog eenmaal, hetzij in den oorspronkelijken vorm, hetzij in zoodanigen anderen als hem goeddunkt, aan de Ständen voor te leggen en van hen onvoorwaardelijke aanneming of verwerping te vorderen [3]).

---

[1]) § 181. Von etc. — 1° Eine Abgabenverwilligung wird in der zweiten Kammer nach der von ihr in Gemäszheit der § 110 vorgenommenen Untersuchung, in Berathung gezogen, und nach vorgängiger vertraulicher Besprechung mit der ersten Kammer (§ 177) Beschlusz darüber in der zweiten gefasst; 2° dieser Beschlusz wird sodann der ersten Kammer mitgetheilt, welche denselben nur im Ganzen, ohne Aenderung, annehmen oder verwerfen kann; 3° erfolgt das letztere, so werden die bejahenden und die verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengezählt, und nach der Mehrheit sämmtlicher Stimmen wird alsdann der Ständebeschlusz abgefasst. Würde in diesem Falle Stimmengleichheit eintreten, so hat der Präsident der zweiten Kammer die Entscheidung.

[2]) Afgedrukt bij ZACHARIAE, I, 159. Vgl. F. MILHAUSER, Das Staatsrecht des Konigreichs Sachsen. Leipzig 1839. I. 185 vlg.

[3]) § 93. Die ständische Erklärung, wodurch entweder ein Gesetzvorschlag ganz abgelehnt wird, oder Veränderungen dabei beantragt werden, muss die Angabe der Beweggründe enthalten. § 94. Wird ein von den Ständen mit Abänderungen angenommener Gesetzentwurf vom Könige nicht genehmigt, so kann selbiger entweder ganz zurückgenommen, oder vorher noch einmal während desselben Landtags, mit Widerlegungsgründen, in der vorigen Masze oder auch mit von der Regierung selbst vorzuschlagenden Abänderungen, an die Stände gebracht werden. In beiden letztern Fällen steht der Regierung frei, die unbedingte Erklärung über Annahme oder Ablehnung desselben zu verlangen.

De eerste Grondwet van Hannover dagteekent van 1819; later werd er eene nieuwe tot stand gebragt den 26 September 1833 en op nieuw den 6 Augustus 1840 [1]). Den 5 September 1848 werd deze door eene nieuwe liberale Constitutie vervangen [2]), die echter in de jaren 1855 en 1856 op aandrijven van den Bondsraad weder in reactionairen geest is gewijzigd [3]). De uitoefening der wetgevende macht bleef ook volgens de laatste wijzigingen aan den Koning en de Ständen gezamenlijk opgedragen. De redactie der ontwerpen berust geheel bij de Regering. De Ständen kunnen in de aangeboden ontwerpen wijzigingen aanbrengen, maar zij zijn gehouden wanneer de Koning die in het geheel niet of niet alle goedkeurt het ontwerp in dien vorm, waarin het hun dan definitief wordt voorgelegd, aan te nemen of te verwerpen [4]).

Den 5 December 1848 werd in Pruissen eene Constitutie ingevoerd, die vele sporen droeg van de woelingen der tijden, waaruit zij haren oorsprong ontleende en die spoedig vervangen werd door de op dezelfde beginselen rustende Verfassung van

---

[1]) Afgedrukt bij ZACHARIAE, I, 209 vlg.

[2]) Ibidem, I, 236 vlg.

[3]) Ibidem, Erste Forsetzung 1858, p. 11—114. Vgl. ook BLUNTSCHLI, Staatswörterbuch, in voce Hannover. IV. 700 vlg.

[4]) § 65. Landesgesetze werden vom Könige nur unter Zustimmung der allgemeinen Ständeversammlung erlassen, wieder aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretirt. Die Zustimmung der Stände beschränkt sich auf den wesentlichen Inhalt der Gesetze. Die Bearbeitung der Gesetze nach Maszgabe der ständischen Beschlüsse verbleibt der Regierung. § 66. Werden zu einem Gesetz-Entwurfe Zusätze oder Aenderungen von den Ständen beschlossen, die der König zu genehmigen Anstand nimmt, und findet Sich der König bewogen, den Gesetz-Entwurf entweder unverändert oder unter Berücksichtigung genehmigter ständischen Anträge, vollständig redigirt, anderweit an die Stände gelangen zu lassen; so sind letztere verpflichtet, das Gesetz nach zweimaliger Berathung bei der letzten Abstimmung im Ganzen anzunehmen oder abzulehnen. Anträge

den 31 Januarij 1850 [1]). Twee Kamers, het Heerenhuis en het Huis der afgevaardigden, oefenen met den Koning de wetgevende macht uit (art. 62). De drie takken der wetgevende macht hebben het recht van initiatief (art. 64) en eveneens hebben beide Kamers het recht van amendement, dat alleen bij begrootingswetten aan de Eerste Kamer is onthouden [2]). De uitoefening er van is geregeld in het Heerenhuis door § 48—51, in het Huis der afgevaardigden door § 45, 46 en 60 der Reglementen van Orde [3]).

De nadeelige afloop van den oorlog, in 1859 in Italië gevoerd en de daaruit voortvloeijende moeijelijkheden binnenslands hebben ook in Oostenrijk tot de invoering van den constitutionelen staatsvorm aanleiding gegeven, die daar te lande door het Keizerlijk patent van 20 October 1860 werd gevestigd [4]) en door het patent van 26 Februarij 1861 met het daarbij behoorende Grundgesetz über die Reichsvertretung en de Landes-Ordnungen en Landtags-Wahlordnungen der verschillende

auf Abänderungen und Zusätze oder Bedingungen können alsdann von den Ständen nicht mehr vorgebracht werden.

[1]) Afgedrukt bij ZACHARIAE, I, 76 vlg. Vgl. L. VON RÖNNE, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, I, 141—150.

[2]) Art. 62. Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich. Finanzgesetz-Entwürfe und Staatshaushalt-Etats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt.

[3]) Afgedrukt in het Parlamentarisches Handbuch für das Herrenhaus und das Haus der Abgeordneten, Berlin. 1859. De data der invoering worden er niet bij opgegeven.

[4]) Kaiserliches Diplom vom 20 October 1860, zur Regelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie, afgedrukt in de Verfassung der Oesterreichischen Monarchie. Wien. Staatsdruckerei 1861.

afzonderlijke staten werd geregeld [1]). Volgens de bepalingen dezer grondwetten is de wetgevende macht in zaken, die alle landen (behalve Hongarije) gemeenschappelijk aangaan aan den Keizer en den Rijksraad en van alle overige zaken in de verschillende landen aan den Keizer en den Landdag van die staten opgedragen. In Hongarije moeten alle wetten van den Keizer en den Hongaarschen Landdag uitgaan, willen ze geldig zijn [2]). De Rijksdag, die uit een Heerenhuis en een Huis van afgevaardigden is zamengesteld, heeft in zaken, die tot den kring zijner werkzaamheid behooren het recht van initiatief. (§ 12). Datzelfde recht is aan de Landdagen in de onderscheidene staten toegestaan. (§ 17*b*).

Van een recht van amendement wordt in het Grundgesetz über die Reichsvertretung niet gesproken. In de Landes-Ordnungen komt eene bepaling voor, welke zoude doen besluiten dat de Landdagen het recht van amendement bezitten [3]). Bij gemis van nadere inlichting omtrent het Oostenrijksche staatsrecht van den huidigen dag, is het ons evenwel onmogelijk in dezen een op goede gronden steunend oordeel uit te spreken.

---

[1]) Afgedrukt t. a pl.

[2]) Grundgesetz über die Reichsvertretung. § 11. Gegenstände der Gesetzgebung, welche allen Königreichen und Ländern, mit Ausnahme der Länder der Ungarischen Krone gemeinsam sind, gehören nach dem III Artikel des Diploms vom 20 October 1860 zum verfassungsmässigen Wirkungskreise des Reichsrathes ohne Zuziehung der Mitglieder aus den Ländern der Ungarischen Krone.

Landes-Ordnung für das Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns. § 17. c. Zu jedem Landesgesetze ist die Zustimmung des Landtages und die Sanction des Kaisers erforderlich. De Landes-Ordnungen der overige staten zijn geheel gelijkluidend.

[3]) Landes-Ordnung als boven. § 35 b. Selbstständige, sich nicht auf eine Vorlage der Regierung oder eines Ausschusses beziehende Anträge einzelner Mitglieder müssen früher dem Landmarschalle schriftlich angezeigt und vorläufig der Ausschussberathung unterzogen werden.

§ 6. België.

Reeds den 6 October 1830, dus weinige dagen nadat de Hollandsche troepen uit Brussel waren teruggetrokken, benoemde het voorloopig bestuur, dat in Belgie de teugels van het bewind in handen had genomen, eene commissie tot het ontwerpen eener Constitutie voor den staat, waarvan de vestiging werd voorbereid [1]). Den 28 October daaraanvolgende werd haar rapport openbaar gemaakt en den 19 November begonnen de discussien daarover in het Congres, dat intusschen was bijeengekomen [2]).

Volgens de Constitutie van 7 Februarij 1831, die de vrucht dezer debatten was, is de uitoefening der wetgevende macht in België aan den Koning en de Volksvertegenwoordiging gezamenlijk toevertrouwd. De laatste bestaat uit twee Kamers, de Chambre des Représentants en den Senaat. Beide hebben even als de Koning het recht van initiatief (a. 26, 27).

Reeds in het ontwerp der commissie kwamen twee artikelen voor die het recht van amendement aan de beide Kamers der Volksvertegenwoordiging schonken. Den 3 Januarij 1831 werden zij in het Congres behandeld en nagenoeg onveranderd goedgekeurd [3]), zoodat ze als art. 41 en 42 in de Belgische Constitutie zijn opgenomen [4]). De vraag heeft zich voorgedaan,

---

[1]) VANDENPEEREBOOM. Du gouvernement représentatif en Belgique I. 3.

[2]) Ibidem I. 5.

[3]) Discussions du Congrès National de Belgique par le chevalier EMILE HUYTTENS. Bruxelles 1844. II. 16.

[4]) Art. 41. Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des deux chambres qu'après avoir été voté article par article.

Art. 42. Les chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

of de Senaat gerechtigd is ontwerpen te amenderen, waarbij de staats-inkomsten en uitgaven of het jaarlijksche contingent der militie geregeld worden en waarvan de Chambre des Représentants alleen het initiatief heeft (a. 27). Deze vraag is toestemmend beantwoord, op grond dat de woorden van artikel 42 geene beperking toelaten [1]). De uitoefening van het recht van amendement is in de Chambre des Représentants geregeld door het Reglement van Orde van 5 October 1831 en in den Senaat door dat van 23 December 1840 [2]). In den aanvang is ook in België de niet ongewone klacht vernomen, dat de Kamers van dat recht een al te ruim gebruik maakten en het als het ware in een recht van initiatief deden overgaan. Daar ze evenwel ook beide dit laatste recht bezitten heeft men gemeend, dat het gevaar hier niet zeer groot was en dat meerdere parlementaire ontwikkeling het misbruik wel langzamerhand zoude doen verdwijnen [3]). Naar wij gelooven, is deze profetie niet gelogenstraft.

VANDENPEEREBOOM heeft de belangrijkste precedenten, waartoe de uitoefening van het recht van amendement in beide Kamers in het door hem behandeld tijdvak aanleiding gaf, bijeengebragt en in uittreksel afgedrukt achter het tweede deel van zijn aangehaald werk over de parlementaire geschiedenis van België [4]).

§ 7. Nederland.

In de Republiek der Vereenigde Nederlanden berustte de

---

1) VANDENPEEREBOOM. I. 34.

2) Beide afgedrukt in den Manuel à l'usage des membres de la chambre des Représentants. Bruxelles 1848.

3) DE BROUCKERE et TIELEMANS. Répertoire du droit administratif, in voce amendement.

4) VANDENPEEREBOOM. II. 355. (Précédents de la chambre des Repr.) II. 377. (Préc. du Sénat).

wetgevende macht bij verschillende collegiën, de Staten-Generaal en Provinciaal en de Stedelijke Vroedschappen; maar het is onmogelijk in de ons bekende Reglementen van Orde dier ligchamen vaste regelen te ontdekken, volgens welke zij bij de uitoefening dier macht gewoon waren te handelen [1]). Ook de Nationale vergaderingen, die van 1796 tot 1798 de hoogste macht in handen hadden, volgden eene verwarde wijze van raadpleging [2]). Volgens de Staatsregeling, die in 1798 tot stand kwam, werd het Vertegenwoordigend ligchaam waaraan de wetgeving was toevertrouwd in twee Kamers verdeeld, waarvan de Eerste op den voet der Fransche Constitutie van 22 Augustus 1795 het initiatief en de redactie der wetten, de Tweede eenvoudige goedkeuring of verwerping van de in de Eerste Kamer aangenomene ontwerpen ten taak had [3]).

De wetgevende ligchamen, die elkander uit kracht der Staatsregelingen van 1801, van 1805 en van 1806 opvolgden, werden eveneens alleen tot de aanneming of verwerping der wetsontwerpen, zoo als ze hun door het Staatsbewind [4]), den Raad-

---

[1]) Verg. o. a. het nader Reglement tot beter beleyt van de Affaires in de Besoignes van 't Land ter vergaderinge van de Ed. Mog. Heeren Staten van Zeeland gearresteerd 14 Maart 1664. Vernieuwd 14 April 1792. Reglement op het Beleid der zaken ter vergaderinge van de Ed. Mog. Heeren Staten van Zeeland, gearresteerd 6 Augustus 1787.

[2]) ROGGE. Geschiedenis der staatsregeling van 't Bataafsche volk. passim. Zie ook de Reglementen van Orde medegedeeld in de dagbladen der Nationale vergadering.

[3]) Staatsregeling van 1798. Art. 30, 60. Reglement letter B. art. 31. De Tweede Kamer bekrachtigt of verwerpt nimmer eenig bijzonder Artikel van het voorgesteld Besluit. De Eerste Kamer kan het een of ander gedeelte van hetzelve in geval van verwerping, op nieuw, aan de Tweede Kamer ter bekrachtiging inzenden. (Afgedrukt bij Mr. W. J. C. VAN HASSELT. Verzameling van Nederl. Staatsregelingen en Grondwetten).

[4]) Staatsregeling van 1801. art. 37. Het Staatsbewind zal gehouden zijn,

pensionaris [1]) of den Koning [2]) werden aangeboden, geroepen.

Nadat WILLEM I in 1813 op Nederlandschen bodem was teruggekeerd en verklaard had de Souvereiniteit dezer landen te aanvaarden onder den waarborg eener te ontwerpen constitutie, werd het maken van zoodanig ontwerp den 21 December 1813 aan eene commissie opgedragen [3]). Tot grondslag harer werkzaamheid werd haar de schets eener staatsregeling gegeven, die reeds tijdens de Fransche overheersching door GIJSBERT KAREL VAN HOGENDORP was ontworpen, met het plan om haar bij eene mogelijke bevrijding van het vaderland tot een fundament voor een nieuw op te trekken staatsgebouw te doen dienen en welke door hem met dat doel aan den Souvereinen Vorst, onmiddelijk na diens komst in het vaderland, werd voorgelegd. De vrucht van den arbeid dezer commissie was de Grondwet, die den 29 Maart 1814 in eene vergadering van notabelen werd goedgekeurd en den volgenden dag plechtig door WILLEM I werd bezworen. Volgens hare bepalingen, welke voor een groot gedeelte aan de genoemde schets waren ontleend, werd de wetgevende macht aan den Souverei-

---

het ontwerp van alle Wetten aan het Wetgevend Ligchaam voortedragen.....
Art. 50, al. 2. Tot de stemming overgegaan zijnde, brengen alle vijf-en-dertig leden hunne stem uit bij ja of neen.

[1]) Staatsregeling van 1805. art. 26. De vergadering van Hun Hoog Mogende beraadslaagt over geene andere onderwerpen dan over de zoodanige, welke Haar door den Raadpensionaris worden voorgedragen. Dezelve vereenigt zich met de Voordragt of verwerpt dezelve, zonder daarin eenige verandering of wijziging te maken.

[2]) Constitutie van 1806. art. 57. De vergadering van Hun Hoog Mogende beraadslaagt over geene andere onderwerpen, dan over de zoodanige, welke haar door den Koning worden voorgedragen. Dezelve vereenigt zich met de Voordragt of verwerpt dezelve, zonder daarin eenige verandering of wijziging te maken.

[3]) M. STUART, Jaarboek voor 1814, blz. 5.

nen Vorst en de Staten-Generaal gezamenlijk opgedragen. De laatsten waren een collegie van vijf en vijftig leden, door de Staten der provinciën gekozen. Ze hadden, even als de Souvereine Vorst, het recht van initiatief, maar misten het recht van amendement [1]). Hoe kort de bepalingen dezer Grondwet ook hebben gewerkt, dat gemis schijnt in dien tijd reeds merkbaar te zijn gevoeld. Wij moeten dit ten minste opmaken uit het Rapport van de commissie der leden van de Staten-Generaal, in wier handen, om consideratiën en advies, gesteld was het ontwerp van Grondwet voor het Koningrijk der Nederlanden, dat in Augustus 1815 uitgebragt werd en waarin de volgende zinsnede voorkomt: „De twee wijzen van aanneming en niet aanneming van eenig besluit des Konings, in art. 109 en 110 voorkomende, hadden den wensch *op de ondervinding van vroegere raadplegingen steunende* doen opkomen, dat er tusschen deze twee uitersten een middenweg geopend was, dien men inslaan kon, wanneer men geen' genoegzamen grond vond, om een' der andere te gebruiken, hetzij door het verzoek van eene gedeeltelijke verandering, hetzij door het aannemen daarvan onder zekere voorwaarden" [2]).

Waarom de Grondwet van 24 Augustus 1815 geene bepaling in dien zin inhield, blijft vooralsnog een raadsel. De commissie met het ontwerpen er van belast [3]) had in hare zitting van 23 Mei tot verdeeling van de Staten-Generaal in eene Eerste en Tweede Kamer besloten, nadat ze eerst beider attributen had geregeld.

Onder de besluiten die zij daaromtrent nam, behoorde ook dat beide Kamers het recht zouden hebben, aan den Koning

---

[1]) Grondwet van 1814, art. 46, 47, 56, 68, 69.

[2]) Afgedrukt bij J. L. W. DE GEER, Antecedenten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's Hage 1837. bl. 206, 207.

[3]) Benoemd bij Koninklijk besluit van 22 April 1815. STUART, Jaarboek 1815. I. 109.

amendementen in de van zijn initiatief uitgegane wetsontwerpen voor te stellen [1]). Toen evenwel den 13 Julij 1815 het rapport werd uitgebragt en de concept-Grondwet aan den koning voorgelegd, werd deze bepaling daarin gemist. De art. 113 en 114 gaven het recht van initiatief aan de Tweede Kamer en art. 109 tot 112 schreven de formaliteiten voor, die bij aanneming of verwerping der voorstellen door de Kamer moesten worden in acht genomen en sloten door hunne bewoordingen, gelijk het zoo even aangehaalde Rapport zegt, eenen middenweg uit. Waarschijnlijk heeft derhalve bij de eind-redactie deze verandering van het oorspronkelijk besluit der commissie plaats gehad; onder welken invloed zulks geschiedde is onbekend [2]). De Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden, die volgens de voorschriften der Grondwet over de daarin voorgestelde veranderingen werden geraadpleegd, merkten de leemte die in de dus geredigeerde bepalingen bestond gelijk we zagen op, maar trachtten die naar den stijl dier dagen te vergoelijken door onmiddelijk achter de aangehaalde woorden te laten volgen: „Minder zwarigheid echter is hierin gelegen, daar de Souverein, indien men Hem op het een of andere min voldoende

---

[1]) J. J. RAEPSAET, Journal des séances de la commission chargée de rédiger un projet de constitution. Oeuvres complètes VI. p. 104. (Il a été résolu) que dans les cas où les chambres croiront avoir à proposer des modifications aux propositions faites par le roi, elles s'adresseront respectivement au roi directement, au lieu de s'adresser au vice-président du conseil d'état, comme la commission l'avait proposé.

Que si après avoir transmis, par la deuxième chambre, une proposition à la première, celle-ci trouve nécessaire de faire un amendement, elle est tenue de renvoyer la proposition avec l'amendement proposé à la deuxième chambre. (c'était un doute de M. MOLLERUS).

[2]) Mr. J. R. THORBECKE, Aanteekening op de Grondwet, 2de druk I. 303. RAEPSAET was bij de eindredactie en het vaststellen van 't Rapport reeds naar huis (Audenaarden) teruggekeerd.

opmerkzaam maakt, Hoogstdeszelfs voorstel kan intrekken; en de Staten-Generaal door art. 113 in het algemeen beregtigd zijn Hem voorstellen te doen, waaronder dus ook begrepen kan zijn het verzoek tot intrekking en verandering [1]."

In de zuidelijke provincien hielden gewichtiger twistvragen de gemoederen bezig en daar werd, voor zoo verre mij bekend is, op deze bepalingen der Grondwet geene aanmerking gemaakt.

Toen de Staten-Generaal volgens de voorschriften der nieuwe Grondwet bijeen gekomen waren en hunne werkzaamheid hadden aangevangen, bleek reeds in de eerstvolgende jaren in de Tweede Kamer bij verschillende gelegenheden de ontevredenheid van sommige leden over de bepalingen der Grondwet, die de uitoefening van haar aandeel aan de wetgeving regelden en gingen er uit die vergadering stemmen tot het verkrijgen en daarstellen van verbetering op. In de zitting van 13 December 1816 stelden, bij de openbare beraadslaging over het ontwerp van wet op de nationale militie, twee leden eene wijziging daarin voor. Bij stemming werd besloten daarop over te gaan tot de orde van den dag [2]. Den 26 Januarij 1820 stelde de heer VAN LIJNDEN voor te bepalen: „dat de centrale afdeeling eene door eenige afdeeling verlangd wordende wijziging in een wetsontwerp in overweging zoude nemen en die van genoegzaam gewicht oordeelende om onder het oog des Konings gebragt te worden, dezelve nadat zij in alle afdeelingen zoude zijn overwogen en door het meerder getal der tegenwoordige leden goedgekeurd, ter kennis des Konings zoude brengen (als de wensch van de meerderheid der vergadering)." Deze laatste zinsnede werd door den voorsteller ingetrokken op de gegronde aanmerking

---

[1]) DE GEER ll.; door THORBECKE o. c. I. 305. is reeds het onhoudbare der laatste bewering aangetoond.

[2]) DE GEER, 143.

dat het gevoelen van de meerderheid der afdeelingen niet altijd is het gevoelen van de meerderheid der Kamer; het geheele voorstel werd desniettemin verworpen [1]). Maar vooral was het G. K. VAN HOGENDORP, die bij menige daartoe gunstige gelegenheid de aandacht vestigde op de gebreken welke in de wijze, waarop de Kamer aan de wetgeving deel nam, bestonden; die herhaaldelijk op verbetering aandrong, den weg langs welken ze kon plaats hebben aanwees en eindelijk den 10 Mei 1824 het voorstel deed om eene commissie te benoemen om onderzoek te doen naar eene verbeterde wijze om over de voorgedragen wetten te beraadslagen [2]).

Ook de Regering had spoedig ingezien, dat de gebruikelijke weg om wetten tot stand te brengen niet tot het beoogde doel kon leiden en had zelve den middenweg trachten daar te stellen, waarvan sprake was geweest. Ze was namelijk begonnen zelve hare wetsontwerpen te wijzigen vóór ze in de Tweede Kamer werden in stemming gebragt. De eerste aanwijzing der mogelijkheid hiervan wordt reeds aangetroffen in het Rapport der commissie belast met het opstellen der Grondwet. Daarin werd bij het bespreken van art. 91, dat aan de hoofden der departementen van algemeen bestuur toegang en eene raadgevende stem in beide Kamers gaf, gezegd dat zulks geschiedde „om de ware reden van eenig voorstel met kracht te doen ontwikkelen en de heilzame inzigten van het gouvernement naar waarde te doen kennen; *om gelegenheid te geven tot het daarstellen van doelmatige wijzigingen* [3])." Wanneer echter het eerst zoodanige wijziging van een ontwerp door de Regering plaats had, is mij on-

---

[1]) DE GEER, 135, 136.

[2]) G. K. VAN HOGENDORP, Bijdragen tot de huishouding van staat in het Koningrijk der Nederlanden IV. 222, vgl. V. 1, 66, VIII. 2, 271, IX. 198, 257. DE GEER, 135.

[3]) STUART. Jaarboek 1815. II. 15.

bekend; waarschijnlijk is het al zeer spoedig na de afkondiging der Grondwet geschied.

Deze legde in art. 107 en 109 schijnbaar onoverkomelijke hinderpalen tegen zoodanige wijziging in den weg [1]). Daar werd toch bepaald, dat de Tweede Kamer beslist na raadpleging over het algemeen verslag uit naam der onderscheidene afdeelingen uitgebragt. Het was daardoor onmogelijk het ontwerp na het uitbrengen van dat verslag te wijzigen, daar toch de Regering volgens de bepalingen der Grondwet eerst na het uitbrengen daarvan bij de openbare discussiën met de Kamer over een wetsontwerp kon handelen.

Derhalve werden om wijzigingen mogelijk te maken tusschen de Regering en de Tweede Kamer nevens de officieele openingen ook zoogenaamde officieuse mededeelingen (communicatien) begonnen, die door de ongelukkige bepaling van art. 4 R. v. O., waar het opmaken van het besluit van de meerderheid der afdeeling werd voorgeschreven, mogelijk werden gemaakt. Bij de Grondwet en het Reglement van Orde [2]) onbekend, werden zij

---

[1]) Art. 107. Over eenig ingekomen voorstel des Konings wordt bij de volle Kamer niet geraadpleegd, dan nadat hetzelve is overwogen in de onderscheidene afdeelingen, waarin alle de leden der Kamer zich verdeelen en welke op gezette tijden bij loting vernieuwd worden.

Art. 109. Wanneer de Tweede Kamer, na geraadpleegd te hebben over het algemeen verslag, uit naam der onderscheidene afdeelingen uitgebragt tot het aannemen van het voorstel besluit, zendt zij enz.

[2]) De artikelen van het Reglement van Orde der Tweede Kamer, vastgesteld 25 September 1815, die betrekking hebben op de behandeling van wets-ontwerpen, luiden aldus: Art. 11. De Kamer verdeelt zich, naar aanleiding van art. 107 der Grondwet, in zeven afdeelingen, welke bij loting iedere maand vernieuwd worden. Elke afdeeling verkiest eenen harer leden tot voorzitter, om het besluit der meerderheid op te maken en het verslag daarvan over te brengen in de centrale afdeeling. Art. 5. De centrale afdeeling wordt zamengesteld uit alle de rapporteurs van de bijzondere afdeelingen, voorgezeten door den president der

het eerst door een Koninklijk besluit [1]) van 8 Junij 1820, nadat ze reeds vroeger waren aangevangen, gesanctioneerd en tevens geregeld. Dit besluit is een merkwaardig document ter waardering zoowel van de verhouding die destijds tusschen den Koning en de Volksvertegenwoordiging, als van die welke tusschen WILLEM I en zijne ministers bestond.

De considerans luidt: dat er, behalve de betrekkingen bij de Grondwet bepaald, geene andere tusschen het gouvernement en de leden van de Kamers der Staten-Generaal kunnen bestaan dan zoodanige officieuse mededeelingen van de commissarissen, door den Koning met de ontwikkeling der gronden van gedane voordragten belast, aan de afdeelingen der beide Kamers en wederkeerig, als met 's Konings voorkennis geschieden en die bevorderlijk zijn tot daarstelling van dat gemeen overleg, hetwelk een der voornaamste grondslagen van 's lands wetten uitmaakt. Nu zijn er echter sints eenigen tijd van den kant der Kamer mededeelingen gedaan, die het kenmerk der bedoelde officieuse mededeelingen misten (dus zonder 's Konings voorkennis en niet bevorderlijk tot het bedoelde gemeen overleg). Op dezen grond worden de hoofden der departementen van algemeen bestuur aangeschreven en gelast:

1o. Om zorgvuldiglijk de eerste soort van officieuse mededeelingen met 's Konings voorkennis met de afdeelingen van beide Kamers der Staten-Generaal te onderhouden.

2o. Om zich zorgvuldig te onthouden van de tweede soort.

Deze officieuse mededeelingen met de Kamer, die hier zonder hare medewerking en buiten haar weten worden erkend en

---

vergadering en geassisteerd door den griffier. In dezelve worden de adviezen der bijzondere afdeelingen overwogen en een algemeen verslag opgemaakt door den griffier. Art. 6. De president zal bij de deliberatiën in acht nemen enz. Afgedrukt in de Antecedenten van DE GEER.

[1]) Afgedrukt bij DE GEER blz. 189.

geregeld, bestonden in het onder de hand overleggen der in de afdeelingen der Kamer tegen eenig ontwerp van wet gemaakte bedenkingen aan de Regering. De betrokken Minister hield daarop zoo noodig conferentien met de centrale afdeeling en diende daarna bij de Kamer eene memorie ter beantwoording van die opmerkingen, naar goeddunken al of niet van eene nota van wijzigingen in het voorstel vergezeld, in [1]). Over het karakter en de beteekenis dezer wijzigingen is reeds zoo veel gesproken en geschreven, dat wij hier met een kort woord daaromtrent kunnen volstaan. De Regering, wier oogmerk was, om door die wijzigingen het ontwerp voor de Kamer aannemelijker te maken, had geenen weg kunnen kiezen die minder tot dat doel leidde dan dien, welken zij was ingeslagen. De in de afdeelingen gemaakte bedenkingen waren de uiting van de meening van eenen of van sommigen der leden, zonder raadpleging met of voorlichting van de andere leden der Kamer, behalve de weinigen die lid derzelfde afdeeling en in die vergadering opgekomen waren, gedaan. Hunne meening was alzoo meermalen met die van de meerderheid hunner eigene afdeeling, a fortiori met die van de meerderheid der Kamer in strijd en zij zelve waren dikwijls de eersten, om beter ingelicht haar te verwerpen. Toch had de Regering bij het wijzigen van haar ontwerp geen ander richtsnoer en van daar dat het meermalen gebeurde, dat juist door eene wijziging het ontwerp voor de meerderheid der Kamer onaannemelijk werd gemaakt. Aan den anderen kant strekten die veranderingen niet tot verbetering der ontwerpen, daar natuurlijk de zucht om deze aangenomen te zien de Regering op den uitgedrukten wensch der afdeelingen tot de meest uiteenloopende wijzigingen leidde [2]). Ook de wijze

---

[1]) DE GEER, 133, 134.

[2]) THORBECKE, Aanteekening op de Grondwet, I, 306.

waarop de wijziging van het ontwerp plaats had, door middel eener nota van wijzigingen, was somtijds door de slordigheid waarmede deze gesteld was en de ongeregeldheid die bij de toezending plaats had, eene oorzaak van verwarring en moeijelijkheid.[1]).

Het grootste bezwaar tegen het gansche stelsel van officieuse communicatien was voorzeker, dat het in de Grondwet niet bekend was en dat als gevolg er van de ontwerpen van wet in eenen anderen toestand in de openbare beraadslaging werden gebragt, dan waarin ze ingediend en in de afdeelingen onderzocht waren [2]). Men lette hier evenwel minder op, maar legde zich van den kant der Kamers zoowel als van de zijde der Regering voornamelijk daar op toe, om ze op eene betere wijze te regelen en vruchtbaarder te maken. Tot de daartoe aangewende pogingen behoorde het reeds vermelde voorstel van den heer VAN LYNDEN [3]).

Bij de behandeling der Nederlandsche Wetboeken werd dan ook een andere en meer geschikte weg van raadpleging ingeslagen ten gevolge der Koninklijke boodschap van 22 November 1820, waarmede het algemeen overzicht van den zamenhang der onderscheidene deelen van het Burgerlijk Wetboek bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd ingediend. Deze besloot met de woorden: „Uwe vergadering zoude voorzeker niet weinig tot het bekomen van gelukkige resultaten het hare bijdragen indien U Edel-Mogenden hunne raadplegingen in dier voege zouden besturen, dat Wij op eene gepaste wijze werden bekend gemaakt, niet alleen met de hoofdbedenkingen der Kamer tegen groote en belangrijke regtsbeginselen, maar ook bepaaldelijk met hetgeen zij daarvoor wenscht in de

---

[1]) Een voorbeeld is te vinden in de Bijdragen van HOGENDORP. IX. 163 vlg.
[2]) THORBECKE. I. 306.
[3]) Zie blz. 54.

plaats gesteld te zien, ten einde Wij ons daardoor in de gelegenheid mogen bevinden, om na nadere overweging daarop zoodanig regard te slaan, als Wij voor het welzijn onzer onderdanen zullen oordeelen te behooren." Met het oog op deze woorden werd in de zitting van den volgenden dag door den Voorzitter der Tweede Kamer (MEMBREDE) een voorstel gedaan dat den 7 December werd aangenomen: om het geheele ontwerp B. W. te verdeelen in acht groote hoofdafdeelingen; dat de afdeelingen der Kamer hare bedenkingen op ieder daarvan in twee afzonderlijke cohieren of processen-verbaal zouden vervatten, waarvan het eene de bedenkingen op de bepalingen der wetgeving, het andere die op de redactie daarvan zoude bevatten; dat de centrale afdeeling de eerstgenoemde cohieren zoude vergelijken en daaruit zamenstellen een omstandig rapport over de vraagpunten daarin behandeld; dat dit rapport in een geheime zitting der Kamer zoude worden overwogen en vastgesteld en dat de genomen besluiten der Kamer op die vraagpunten, te gelijk met de cohieren van bedenkingen op de redactie, aan de Regering officieus zouden worden medegedeeld [1]).

Later werd bij een Koninklijk besluit van 18 Januarij 1822 [2]) de commissie van redactie van het B. W. door den Koning gemachtigd omtrent punten van stellig recht, waarover de Koning zich nog niet verklaard had, aan de Kamer eene reeks van vragen voor te leggen, ten einde door haar te worden onderzocht en beantwoord. Na de kennisneming der antwoorden, behield de Koning zich voor de commissie van redactie nader zijn goedvinden betreffende de bepalingen en rechtsbeginselen,

---

[1]) Mr. J. C. VOORDUIN. Geschiedenis en Beginselen der Nederlandsche Wetboeken. I. 1. 231 vlg.

[2]) Afgedrukt bij DE GEER. 199.

welke door haar in de nieuwe redactie der titels moesten gevolgd worden, bekend te maken.

Deze wijze van officieuse verstandhouding tusschen de Regering en de Kamer gaf zeer vele voordeelen boven die welke gewoonlijk gevolgd werd. Hier toch werden de gemaakte bedenkingen eerst aan het oordeel der geheele Kamer onderworpen en, bijaldien door haar goedgekeurd, ook als de meening der Kamer aan de Regering medegedeeld, waardoor deze wanneer ze wijzigde steeds verzekerd was haar ontwerp daardoor aannemelijker te maken. Daarom werd dan ook door vele leden van nu af aan op de toepassing dezer wijze van werken bij de gewone wetgeving aangedrongen. Met name werd dit krachtig door HOGENDORP gedaan [1].

Gedeeltelijk werd aan dien wensch voldaan door het Koninklijk besluit van 20 Januarij 1830 [2]. Dit besluit bevatte de verklaring, dat de hoofden der ministeriële departementen of commissarissen belast met de ontwikkeling van voorgestelde wettelijke (?) ontwerpen steeds bereid zijn tot bijwoning van de zittingen der centrale sectien van beide de Kamers der Staten-Generaal, zoo dikwijls daarin overwegingen plaats hebben nopens de verslagen der bijzondere afdeelingen omtrent de bedoelde ontwerpen; het regelt hunne deelname aan die overwegingen en bepaalt wijders, dat „bijaldien de gronden der bedenkingen van de meerderheid der verschillende afdeelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal omtrent eenige bijzondere punten in de centrale afdeeling van dien aard mogten worden bevonden dat de behandeling op de voorschreven wijze onvoldoende tot het oogmerk, maar een overleg met de gezamenlijke leden der Kamer, in comité-generaal nuttig en doel-

---

[1]) Bijdragen tot de huishouding van staat. V. 1. 66. VIII. 273.
[2]) Afgedrukt bij DE GEER. 194.

matig zoude zijn, de hoofden der ministeriële departementen over zoodanige punten, na raadpleging met de centrale afdeeling Ons welmeenen zullen vernemen en des noods door ons gemagtigd worden, om dezelve (?) officieuselijk aan den President der Kamer mede te deelen, ten einde daarover in comité-generaal worde beraadslaagd; welke beraadslaging de hoofden der ministeriële departementen alsdan regelmatig zullen bijwonen, daaraan deelnemen en daarvan aan Ons naauwkeurig verslag doen, om Ons alzoo in staat te stellen tot de beoordeeling, of en zoo ja, welke veranderingen er in het ontwerp van wet zouden kunnen en behooren te worden gebragt, om het grondwettelijk gemeen overleg nopens hetzelve te verzekeren." Het schijnt dat de werking dezer bepalingen zeer beperkt is geweest [1]) en uit de discussien in 1845 over de herziening van het Reglement van Orde der Kamer gevoerd [2]) zoude men mogen besluiten, dat ze toen reeds geheel in vergetelheid waren geraakt, althans nooit meer toegepast werden.

In de eerstvolgende jaren werd door het uitbreken der Belgische revolutie de aandacht door geheel andere zaken bezig gehouden. Maar krachtig werd op het gebrekkige der grondwettige bepalingen betreffende de uitoefening van het aandeel der Vertegenwoordiging aan de wetgevende macht, gewezen in een werk, waarvan de eerste druk in 1839 verscheen en dat sedert dien tijd eenen beslissenden invloed op den ontwikkelingsgang onzer staatsinstellingen heeft uitgeoefend, de Aanteekening op de Grondwet van den Leidschen Hoogleeraar Mr. J. R. THORBECKE [3]).

---

[1]) DE GEER. 136.

[2]) Zie blz. 66 vlg.

[3]) De 1e druk verscheen in één deel. In 1841 zag eene tweede veel vermeerderde uitgave in twee deelen het licht. Zie aldaar I. blz. 282—322.

Toen echter in 1840 de reeds den 20 Januarij 1831 door den Koning als noodzakelijk aangekondigde herziening en wijziging der Grondwet plaats had, hadden de in dat werk vervatte opmerkingen nog geen praktisch gevolg. De Regering had geene wijziging van de bepalingen der Grondwet, die de wetgevende werkzaamheid der Staten-Generaal regelden, voorgesteld. Toen de afdeelingen der Tweede Kamer over de wenschelijkheid van meerdere veranderingen in de Grondwet dan de voorgestelde, ten gevolge van de bewoordingen der Koninklijke boodschap van 28 December 1839 en een door vijf leden daartoe gedaan voorstel [1]), raadpleegden, werd in drie dezer vergaderingen de vraag besproken, in hoeverre het nuttig zijn zoude aan de Kamer het recht toe te kennen, om de haar door den Koning aangeboden wetsontwerpen te wijzigen. In de eerste afdeeling waren de gevoelens over de wenschelijkheid van het daarstellen eener daartoe strekkende bepaling in de Grondwet en over de wijze, waarop deze zoude moeten geredigeerd worden, verdeeld [2]). In de vierde afdeeling bepaalden zich drie leden tot het uitdrukken van den wensch, dat in de Tweede Kamer voortaan amendementen zouden toegelaten worden, mits ze schriftelijk en onderteekend werden voorgesteld [3]). De vijfde afdeeling wenschte aan de Kamer door middel eener wijziging van art. 113 Grondwet [4]) het recht toegekend te zien, om den Koning veranderingen in de door Hem aangebodene wetsontwerpen voor te stellen.

---

[1]) Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal bij de herziening der Grondwet. 's Gravenhage 1840. I. 5. 11 vlg.

[2]) Handelingen I. 50.

[3]) o. c. 114.

[4]) o. c. 139. Art. 113 aldus te veranderen: „De Staten-Generaal hebben het regt om aan den Koning voorstellen van wet en andere voorstellen te doen, mitsgaders om veranderingen in aangebodene wetsontwerpen voor te dragen, met inachtneming der volgende voorschriften."

Deze wenschen en opmerkingen hadden voor het oogenblik geen gevolg, daar de Regering bij hare nadere voorstellen tot Grondwetsherziening dit punt onaangeroerd liet en de Kamer er zich dientengevolge niet verder mede bezig hield.

In het voorstel tot herziening der Grondwet dat den 9 December 1844 door negen leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij die vergadering werd ingediend, werd in art. 76 [1]) aan de Tweede Kamer het recht van amendement toegedacht. De voorstellers achtten deze bepaling van zoo groot belang „als voorwaarde eener wèl ingerichte en vruchtbare werkzaamheid der Staten-Generaal, in het belang der voorstellende Kroon, in het belang eener goede wetgeving" [2]), dat ze door hare noodzakelijkheid alleen eene grondwetsherziening gewettigd rekenden.

Bij het onderzoek dezer bepaling in de afdeelingen waren 42 leden tegenwoordig, waarvan 16 zich voor en 24 tegen de aanneming verklaarden. De laatsten waren van oordeel dat de gebruikelijke wijze van overleg tusschen de Regering en de centrale sectie genoegzame gelegenheid tot het wijzigen van wetsontwerpen gaf [3]). De voorstellers beantwoordden hen alleen met de vraag: „of hier waarlijk gelijkstelling mogelijk was?" [4]) Gelijk bekend is liepen de discussiën in de openbare vergadering alleen over de algemeene strekking van het voorstel, zonder de bijzonderheden aan te raken en werd tegen het

---

[1]) Art. 76, Artikel 110 der Grondwet wordt veranderd als volgt: „Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij zoo als het werd gedaan, *hetzij gewijzigd* besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer."

Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot herziening der Grondwet in 1845. 's Gravenhage 1846. blz. 17.

[2]) Woorden uit de Memorie van Toelichting. Handelingen 78.

[3]) Handelingen 134.

[4]) Handelingen 195.

geheel de question préalable voorgesteld en aangenomen [1]).

Bij het mislukken der pogingen om in de Grondwetsbepalingen op dit stuk verandering te brengen, bleef sedert 1840 het streven van vele leden der Tweede Kamer voornamelijk gericht op een verbeterde regeling van de officieuse communicatien met de Regering, waardoor die vruchtbaarder voor de wetgeving konden gemaakt worden. Een eerste stap op dien weg was de aanneming van een nieuw Reglement van Orde, op den 1 Julij 1842 [2]). Daarin werden voor het eerst de betrekkingen tusschen de Regering en de Kamer bij het onderzoek van wets-ontwerpen omschreven en tevens werd getracht door de wijzigingen welke door enkele leden waren verlangd in de afdeelingen in omvraag te brengen, het oordeel van de meerderheid daarover in te winnen [3]). Spoedig bleek het evenwel dat dit Reglement, dat zich grootendeels tot eene codificatie der bestaande gebruiken bepaalde, niet die vruchten droeg welke men daarvan had verwacht en dat met name het in omvraag brengen van wijzigingen, die niet behoorlijk waren toegelicht, in de afdeelingen, waar de leden meermalen ongeregeld opkwamen en van de voorlichting van het grooter aantal hun-

---

[1]) Handelingen 658.

[2]) DE GEER. 307, 312 vlg.

[3]) Art. 75. Naar aanleiding van de beraadslagingen in de afdeelingen wordt door de centrale afdeeling zoo noodig eene korte nota opgemaakt van de vraagpunten, welker beslissing op de beoordeeling van het wetsontwerp invloed kan hebben en van de veranderingen en verbeteringen, die mogten verlaugd zijn.

Art. 76. Deze nota wordt alleen voor de leden gedrukt en aan dezelve rondgedeeld; de gestelde vraagpunten en voorgedragene veranderingen worden daarna door de leden in de afdeelingen overwogen en in omvrage gebragt.

Art. 77. Door de centrale afdeeling wordt daarna een verslag opgemaakt, hetwelk .... bevat .... het gevoelen der meerderheid omtrent de gestelde vraagpunten en voorgedragene veranderingen.

ner medeleden verstoken waren, geenen veiligen maatstaf voor het gevoelen der Kamer aan de hand gaf [1]).

In eens door eene ingrijpende hervorming hierin verbetering te brengen, was de strekking van het voorstel tot herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dat door eene daartoe benoemde commissie van vijf leden, in de zitting van 1843 op 1844 gedaan en, onafgedaan gebleven, in die van 1844/1845 herhaald werd. Met de toelichtende stukken en de gevoerde discussien is dit voorstel eene hoogst merkwaardige gebeurtenis in onze parlementaire geschiedenis [2]). Het bepaalde zich tot een ontwerp van wijziging van het IV^de^ Hoofdstuk van het Reglement van Orde van 1 Julij 1842, houdende de inrichting van het voorloopig onderzoek der wetsontwerpen of voorstellen. De commissie stelt voorop „dat het beoogde doel (van dat onderzoek) geen ander is, dan om ter kennis van de Regering te brengen het gevoelen der vergadering over het geheel en de bijzondere deelen der voordragt, ten einde hierdoor de gelegenheid mogt geboren worden om zich onderling te verstaan over de gerezen punten van verschil en op deze wijze de vaststelling van het gemeen overleg tusschen de Regering en deze vergadering voor te bereiden." Daartoe „is het

---

[1]) In de zitting der Tweede Kamer van 24 Nov. 1843 verklaarde de heer LUZAC: „dat er geen lid in de Kamer is, die niet meent dat het tegenwoordig Reglement niet zoo werkt als wenschelijk zoude zijn."

[2]) Den 24 November 1843 deed de heer V. GOLTSTEIN het voorstel tot benoeming eener commissie tot herziening van het R. v. O. der Kamer. Daartoe werden benoemd de heeren V. GOLTSTEIN, LUZAC, GEVERS V. ENDEGEEST, SCHOONEVELD en NEDERMEIJER V. ROSENTHAL. (Stc. 25 Nov. 1843, n°. 281). De Commissie bragt verslag uit den 29 Mei 1844 (Stc. 30 en 31 Mei 1844, n°. 127, 128); ze werd op nieuw benoemd den 24 Oct. 1844 (Stc. 26 Oct. n°. 256) en bragt op nieuw verslag uit den 31 Oct. 1844 (Stc. 15 Nov. 1844 n°. 273).

noodig dat het middel voorhanden zij *om het gevoelen der vergadering met juistheid en duidelijkheid uit te drukken over het gedane voorstel* en dit moet door de inrigting van het voorloopig onderzoek worden verstrekt" [1]). De tegenwoordige inrichting van het voorloopig onderzoek geeft dat middel niet aan de hand; na rijpe overweging heeft de commissie er een ontworpen, dat naar zij meent doeltreffend is [2]). Uit iedere afdeeling der Kamer zal bij het onderzoek van wetsvoorstellen een der leden als rapporteur worden benoemd; de dus gekozenen zullen de in de afdeelingen gemaakte opmerkingen en bedenkingen overwegen, de punten voor een algemeen verslag vaststellen en de verbeteringen beramen, waarvoor zij het voorstel vatbaar achten.

Daarop treden ze in overleg met het hoofd van het betrokken departement van algemeen bestuur en vernemen van hem in welke der door hen ontworpen verbeteringen en wijzigingen de Regering toestemt en welke zij afkeurt. In het algemeen verslag worden dan de door de commissie voorgestelde wijzigingen opgegeven en tevens gezegd, met welke van haar de Regering instemt. In dat verslag wordt dan tot de aanneming of verwerping van het in dien zin gewijzigd voorstel geconcludeerd. Nadat het algemeen verslag is rondgedeeld, zal het aan de leden der Kamer vrijstaan bij de commissie van rapporteurs wijzigings-voorstellen in te zenden. De commissie treedt omtrent deze voorstellen met de Regering in overleg en verneemt, in welke zij zoude *kunnen* toestemmen en welke zij onvoorwaardelijk verwerpt. In een bijvoegsel tot het algemeen verslag wordt hiervan aan de Kamer rekenschap gegeven. Heeft

[1]) Verslag van 29 Mei 1844.

[2]) Het tweede deel van het voorstel van wijziging (verbeterde inrichting van het algemeen verslag), zullen wij bespreken in Hoofdstuk IV.

de Regering verklaard in eene of meerdere der wijzigingen te *kunnen* toestemmen, dan worden die in de Kamer, voor dat deze tot de beraadslaging over het geheele ontwerp overgaat, besproken en vervolgens bij stemming beslist of die wijzigingen in het ontwerp zullen opgenomen worden. De voorstellen, tot welke de Regering verklaard heeft niet te kunnen toetreden, worden in de Kamer niet ter sprake gebragt [1]).

---

[1]) Dit gedeelte van het voorstel (art. 81—91) luidt aldus: (Staats-courant 15 November 1844 n°. 273).

Art. 81. Het staat aan elk lid vrij, gedurende drie volle dagen na de mededeeling van het verslag aan de commissie van rapporteurs in geschrifte te doen toekomen de door hem onderteekende wijzigingen, voor welke hij het wetsontwerp of het voorstel vatbaar oordeelt, met bijvoeging van de toelichtingen welke hij noodig keurt.

Art. 82. Indien binnen den voorschreven tijd niemand der leden wijzigingen heeft ingezonden, wordt daarvan door den voorzitter der Kamer in de eerstvolgende openbare vergadering kennis gegeven en de dag der beraadslaging door de Kamer bepaald.

Art. 83. Indien bij de commissie wijzigingen zijn ingekomen, treedt zij deswege in nader overleg met het hoofd van het departement van algemeen bestuur tot hetwelk het wetsontwerp of het voorstel betrekking heeft.

Art. 84. Zij geeft in een bijvoegsel tot het algemeen verslag kennis van de ingekomene wijzigingen, met vermelding van haar gevoelen deswege en met opgave dergenen, welke het voorschreven hoofd van een departement van algemeen bestuur verklaard heeft in het voorstel te *kunnen* opnemen.

Art. 85. Het bijvoegsel tot het algemeen verslag wordt door den algemeenen rapporteur in de openbare vergadering voorgelezen, het wordt gedrukt en aan de leden der Kamer en aan de Regering medegedeeld.

Art. 86. Nadat het bijvoegsel tot het algemeen verslag aan de vergadering is medegedeeld, wordt de dag der beraadslaging bepaald.

Art. 87. Indien het verslag zonder bijvoegsel is vastgesteld of geene der voorgedragene wijzigingen door de Regering geschikt geoordeeld zijn om in het wetsontwerp te worden opgenomen, wordt de orde der openbare beraadslagingen gevolgd, welke voorgeschreven is in art. 27 en volgende.

Art. 88. Indien wijzigingen zijn vastgesteld, wordt vóór de evengemelde openbare beraadslagingen over elk derzelve, welke de Regering verklaard heeft te

Het laatste gedeelte van het ontwerp, dat op de wijzigingsvoorstellen van de leden der Kamer betrekking heeft, was in het eerste voorstel der commissie van de zitting 1843/1844 niet opgenomen. De commissie had haar plan alvorens het aan de Kamer voor te leggen officieus aan de Regering medegedeeld en deze had er zich zóó sterk tegen verklaard dat zij, van oordeel dat zonder medewerking der Regering in dezen toch niets goeds kon tot stand gebragt worden, zich vergenoegd had, het als bijlage aan haar ontwerp van herziening dat toen alleen uit de eerste helft bestond toe te voegen.

Het plan vond bij het onderzoek in de afdeelingen der Kamer geen' zeer grooten bijval, maar bij de tweede indiening van haar herzienings-ontwerp achtte de commissie het toch plichtmatig het geheel aan het oordeel der Kamer te onderwerpen en deed alzoo het voorstel in den zoo even medegedeelden vorm.

De afdeelingen der Kamer spraken thans over het voorstel der commissie een gunstig oordeel uit en de meerderheid verklaarde zich tot aanneming gezind, mits de Regering er in toestemde en tot medewerking bij het ten uitvoer leggen der nieuwe bepalingen bereid was; deze bleef bij hare vroegere

---

kunnen opnemen, eene afzonderlijke beraadslaging geopend. De wijzigingen, met welke de Regering heeft verklaard zich niet te kunnen vereenigen, worden voor vervallen gehouden.

Art. 89. De voorsteller der wijzigingen ontwikkelt dezelve en heeft het eerst het woord. Het staat aan elk der leden vrij om voor of tegen het woord te voeren.

Art. 90. Na de gehouden beraadslaging wordt over het aannemen der wijziging gestemd en bij goedkeuring derzelve de verbeterde bepaling geacht een deel van het wetsontwerp of voorstel uit te maken. Bij het staken der stemmen wordt de voorgestelde wijziging gehouden voor vervallen.

Art. 91. Na den afloop der beraadslaging over de wijziging heeft die over het wetsontwerp of voorstel op de gewone wijze plaats.

meening en kantte zich tegen het plan ten sterkste aan; het algemeen verslag luidde dientengevolge ongunstig [1]. Het zoude voor ons bestek te wijdloopig en minder ter zake afdoende zijn wanneer wij de gronden, die in de gewisselde stukken en in de discussien der Kamer welke den 28 Februarij 1845 met de verwerping van het voorstel eindigden [2], voor en tegen het nieuwe stelsel werden aangevoerd, in het breede gingen ontvouwen. Slechts een enkele hoofdtrek wenschen wij weder te geven.

Het is merkwaardig hoe de commissie èn in de gewisselde stukken èn bij de openbare beraadslaging over haar voorstel er op uit is, niet alleen om aan te toonen dat haar ontwerp niets met eene „beraadslaging bij amendementen" gemeen heeft, maar tevens om te verzekeren, dat zij tegen eene invoering daarvan, het geven van het recht van amendement aan de Kamer, zoude gestemd zijn. Zij zelve ontwikkelt in haar verslag van 31 October 1844 de gronden, die tegen de uitoefening van het recht van amendement door eene wetgevende vergadering kunnen aangevoerd worden, erkent het rechtmatige van die bezwaren en verklaart zoodanige beraadslaging niet te willen [3].

---

[1]) Uitgebragt in de zitting van 25 Febr. 1845. (Stc. 20 Febr. 1845. n°. 49).

[2]) Stc. van 12 Maart 1845 n°. 61. Het voorstel werd verworpen met 40 tegen 10 stemmen, nadat de commissie te vergeefs getracht had door het inlasschen der opschortende bepaling: „Het in werking brengen der bovenstaande verbetering wordt uitgesteld tot de toetreding der Regering," eene voorwaardelijke aanneming mogelijk te maken. (Stc. 6 Maart 1845 n°. 56).

[3]) Zoo zegt ze in het aangehaalde verslag o. a.: „.... de zoogenaamde amendementen, ook wij erkennen, dat deze tot misbruiken aanleiding geven *en aan eene naauwkeurige zamenstelling der wetten in den weg moeten staan.*" En in de discussien, bij monde van den heer SCHOONEVELD: „koestert men werkelijk beduchtheid dat de Kamer *zoude kunnen komen tot het invoeren van een eigenlijk stelsel van amendementen enz.*" Vgl. ook vooral de tegenstelling waarmede het verslag van 31 Oct. eindigt. „Elders enz."

De omstandigheid, dat daardoor juist als tegenovergesteld aan „het stelsel van amendementen" en tot wering daarvan het gebruik van „voorstellen van wijziging" wordt ingevoerd, is haar eene reden te meer om het ontwerp van herziening aan te prijzen.

Van den kant der Regering wordt eveneens de mogelijkheid eener toekenning van het recht van amendement aan de Kamer verre weggeworpen; haar standpunt verschilt alleen daarin van dat der commissie, dat zij andere bezwaren tegen het amenderen van wetsontwerpen aanvoert en dat ze de voorstellen tot wijziging „vermomde amendementen" noemt. Geen enkele stem verhief zich in de Kamer, om tegen deze volkomene verwerping van het recht van amendement in beginsel te protesteren; en misschien zoude deze omstandigheid wel eenigermate kunnen bijdragen tot verklaring van latere verhoudingen.

Bij de periodieke herziening van het Reglement van Orde der Tweede Kamer in 1846 [1]) bleef de bestaande wijze van raadpleging in de hoofdzaak onveranderd en de ondervinding der Kamer, welke bij de herziening tot verbetering en aanvulling moest worden aangewend, leidde alleen tot het wijzigen van ondergeschikte punten.

Den 18 October 1847 verklaarde de Regering in de troonrede, uitgesproken bij het openen van de gewone zitting der Staten-Generaal, dat zij het tijdstip gekomen achtte om tot eene herziening der Grondwet op ruimere schaal over te gaan en daartoe in den loop der zitting de noodige voorstellen aan de Vertegenwoordiging wenschte voor te leggen. Toen de Tweede Kamer in afwachting daarvan den 10 November 1847 op reces uiteen ging, werd door een der leden [2]) aan de Regering

---

[1]) Stc. 11 Febr. 1846 n°. 36; 14 Febr. n°. 39; 16 Febr. n°. 40; 20 April 1846 n°. 79.

[2]) De heer LUZAC. Bijblad der Staats-Courant 1847—1848 blz. 115.

ten sterkste aanbevolen, om thans door verbetering der grondwettige bepalingen „de gelegenheid te openen, dat aan de beraadslagingen der Kamer zoodanige wending en leiding kunne gegeven worden, dat zij eerst over de hoofdpunten van een wetsontwerp zal kunnen handelen en stemmen, om daarna óver de bijzonderheden der wet te spreken en met de Regering in overleg te treden." Met het gebrekkige der bestaande bepalingen werd de gepastheid dezer verbetering met korte doch kernachtige woorden door hem aangetoond.

Het antwoord op deze uitnoodiging was het negende der 27 wetsontwerpen tot herziening der Grondwet, die den 9 Maart 1848 bij de Tweede Kamer werden ingediend. Het strekte tot invoeging eener alinea *b* achter de woorden van art. 108 Gw. [1]), die luiden zoude: „Er kunnen veranderingen in een voorstel des Konings worden voorgedragen op de wijze bij de wet te bepalen. Over dezelve wordt bij de volle Kamer niet geraadpleegd, dan nadat zij met toestemming des Konings in de afdeelingen zijn overwogen."

Daar de 27 wetsontwerpen de algemeene verwachting en wenschen niet vervulden, begreep de Koning de meening van de Tweede Kamer omtrent de strekking en vereischten der voorgenomene Grondwets-herziening te moeten inwinnen. Zij legde die aan Z. M. bloot in een verslag van 16 Maart 1848 [2]) waarin onder anderen sub IV voorkwam: „De groote meerderheid wenscht, dat het recht der leden van de Tweede Kamer tot het voorstellen van amendementen op door den Koning aan de overweging der Staten-Generaal onderworpen wets-

---

[1]) Art. 108 Gw. van 1840: Over eenig ingekomen voorstel des Konings wordt bij de volle kamer niet geraadpleegd, dan nadat hetzelve is overwogen in de onderscheidene afdeelingen, waarin alle de leden der Kamer zich verdeelen en welke op gezette tijden bij loting vernieuwd worden.

[2]) Bijblad. 1847—1848. 229.

voordragten op ruimeren voet geregeld worde dan bij het IXde der aanhangige wetsontwerpen het geval is."

„In overeenstemming met dit verslag" werd in het ontwerp van gewijzigde Grondwet, den Koning door de met het opstellen daarvan belaste commissie [1]) aangeboden, het volgende art. gevonden: (art. 101) „Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij zooals het werd gedaan, *hetzij gewijzigd* besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer."

Gelijk bekend is, onderging dit ontwerp in den ministerraad talrijke veranderingen, alvorens het in den vorm van 12 wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal ter goedkeuring werd aangeboden. Het 29ste artikel van het IIIde ontwerp (van de Staten-Generaal) hield toen het volgende in: „Na art. 108 der Grondwet wordt een artikel gevoegd, luidende: De Tweede Kamer heeft het recht wijzigingen in een voorstel des Konings te maken" [2]).

In de Memorie van Toelichting bepaalde de Regering zich tot de verklaring, dat dit recht als van zelf uit het aan de Kamer geschonken recht van initiatief voortvloeide [3]) en noch in de gewisselde stukken, noch in de beraadslagingen der enkele of dubbele Kamer werd dit punt, bij zoovele andere twistvragen, meer dan ter loops behandeld [4]). Door de achtereenvolgende aanneming van het ontwerp in de verschillende vergaderingen der Staten-Generaal werd deze bepaling als het 107de

---

[1]) Benoemd bij Kon. besluit van 17 Maart 1848 (de heeren J. R. THORBECKE, D. DONKER CURTIUS, L. D. STORM, J. M. DE KEMPENAER en L. C. LUZAC). Zie haar verslag uitgebragt 11 April, bl. 14, 29.

[2]) Bijbl. 342.

[3]) Bijbl. 345.

[4]) In de dubbele Kamer ging ééne stem tegen de toekenning van het recht van amendement op. (van den Heer BYLEVELD uit Gelderland). Bijblad 1847—1848. 901.

artikel opgenomen in de Grondwet, die den 14 October 1848 werd afgekondigd.

Sints dien tijd bezit alzoo de Tweede Kamer het recht van amendement. Aan de Eerste Kamer is het tot heden onthouden [1]).

In het oorspronkelijk Ontwerp der commissie van 1815 was het haar, gelijk wij zagen [2]), in beginsel toegedacht. Bij de beraadslagingen der afdeelingen van de Tweede Kamer over de wenschelijke veranderingen in de bestaande Grondwet van 1840, wenschten twee leden der vijfde afdeeling ook aan de Eerste Kamer het recht toegekend te zien, om aan den Koning veranderingen in aangeboden wetsontwerpen voor te dragen [3]). Toen ook het voorstel der negen leden in 1844 haar het recht van amendement onthield, werd er door sommige leden der Tweede Kamer in de afdeelingen aanmerking op gemaakt [4]). In de Memorie van Beantwoording der voorstellers [5]) werd daarop hetzelfde antwoord gegeven als later bij de Grondwets-herziening van 1848 aan hen, die ook toen het recht van amendement aan de Eerste Kamer wenschten toegekend te zien [6]). Het berustte op het begrip, dat de werkkring van de beide deelen der Volksvertegenwoordiging verschillend is en eene verschillende uiteenloopende bedoeling heeft. „De Eerste Kamer," heette het in het eerst aangehaalde stuk, „is niet

---

[1]) Art. 109 Grondwet. De Eerste Kamer overweegt, met inachtneming van art. 106, het voorstel zoodanig als het door de Tweede Kamer is aangenomen.

[2]) Vgl. blz. 53.

[3]) Handelingen I. 140.

[4]) Handelingen 135.

[5]) Ibidem 196.

[6]) Memorie van Beantwoording der Regering op het Voorloopig Verslag over de twaalf ontwerpen van wet tot herziening der Grondwet, Bijbl. 1847—1848. 574.

een uit eigen beweging handelend, zij is slechts een onderzoekend en oordeelend lid der wetgevende magt." „De eerste Kamer," zegt het tweede, „is niet ingesteld om artikel voor artikel de wetten te onderzoeken, maar om de groote beginselen te handhaven, om te waken tegen overijling en dwaling, om aan driften heilzame palen te stellen en den troon tot een bolwerk te strekken." Over de juistheid dezer opvatting zullen wij elders spreken, haren oorsprong gelooven wij in de geschiedenis der Kamer zelve te moeten zoeken. De Eerste Kamer was in Nederland nooit populair; in 1815 op aandrang der Belgen onder onze Staatsinstellingen opgenomen [1]), verscheen ze, door dat hare leden door den Koning voor hun leven werden benoemd en hare zittingen geheim waren, steeds in een dubbelzinnig daglicht en werd daardoor verhinderd eenig goeds te doen, terwijl veel dat minder goed was misschien te recht, misschien ten onrechte op hare rekening werd gesteld. Van daar boezemde zij ook in 1848 zelfs aan hen, die haar voortbestaan voor nuttig hielden, geene zeer groote belangstelling in; en het is, meenen wij, daaraan toe te schrijven dat haar bijna al de rechten, welke de andere tak der Vertegenwoordiging bezit, zijn onthouden.

In 1850 heeft zich bij het vaststellen van een Reglement van Orde voor de vereenigde zittingen van de beide Kamers der Staten-Generaal de vraag voorgedaan, of de Kamers in vereenigde zitting het recht van amendement bezitten? Enkele leden stonden deze meening voor, maar met overgroote meerderheid werd de vraag in ontkennenden zin beantwoord [2]). Zeer te recht, naar onze bescheidene meening, daar de philoso-

---

[1]) RAEPSAET, Oeuvr. Compl. VI. 75, 76, 102 vlg.

[2]) Met 87 tegen 7 stemmen. Vereenigde zitting van 23 April 1850. Bijbl. 1849—1850. V. Z. 32.

phische gronden, die voor een bevestigend antwoord werden aangevoerd [1]), kwalijk konden steek houden tegenover de duidelijke letter der Grondwet: „De *Tweede Kamer* heeft het recht wijzigingen in een voorstel des Konings te maken."

Dit recht der Kamer is slechts door ééne Grondwetsbepaling beperkt, t. w. die van art. 197 [2]). Daar wordt bepaald dat de nieuwe Kamers, dus ook de Tweede Kamer, die na het afkondigen eener wet, de verklaring inhoudende dat er grond bestaat eene voorgestelde verandering der Grondwet in overweging te nemen, tot die overweging bijeenkomen, over de voorgestelde verandering *zooals die in de genoemde wet is vastgesteld* met twee derden der stemmen moeten beslissen.

Was er, gelijk wij zagen, bij de invoering van het recht van amendement weinig discussie geweest, des te meer bleek het, toen de uitoefening er van moest geregeld worden, hoe de gevoelens over de beteekenis en den inhoud van dat recht in de Kamer uiteen liepen. Den 1 Maart 1849 werd aan de Tweede Kamer, die voor de eerste maal volgens de bepalingen der nieuwe Grondwet was zamengekomen, door eene daartoe benoemde Commissie een ontwerp-Reglement van Orde aangeboden [3]), dat o. a. eene regeling van de uitoefening der eerst onlangs aan de Kamer geschonken rechten bevatte.

---

[1]) Bijv. „Het recht van amendement is een souverein recht der natie." (de Heer VAN ECK) Bijbl. 1849—1850. V. Z. 25.

[2]) Art. 196. Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. De wet verklaart dat er grond bestaat om het voorstel, zoo als zij het vaststelt, in overweging te nemen.

Art. 197. Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitgebragte stemmen de aan haar overeenkomstig de voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen.

[3]) Zie Bijblad 1849, II. 205.

De bepalingen, die op het recht van amendement betrekking hadden, werden van 21—26 April daaraanvolgende bediscussieerd. Daar wij later op deze discussien moeten terug komen [1]), zullen wij ons thans bepalen tot het ter loops aanwijzen der strijdige gevoelens, die ten opzichte der strekking en beteekenis van dat recht de Kamer verdeelden. Zij was als het ware in twee kampen gesplitst; aan de eene zijde werd beweerd, dat door de bepalingen der gewijzigde Grondwet het stelsel van amendement van nu af aan de grondslag harer werkzaamheden als tak der wetgevende macht was geworden [2]), terwijl van de andere zijde waaraan de Regering zich had aangesloten [3]) volgehouden werd, dat het amenderen van een wetsontwerp een uiterste, een noodmiddel is, dat alleen dan mag aangewend worden, wanneer alle andere middelen om tot gemeen overleg te geraken zijn uitgeput. Beide meeningen vonden talentvolle, welsprekende verdedigers; maar het stelsel dat door de Commissie op de eerste was opgetrokken, dat der zoogenaamde zelfstandige rapporteurs, werd verworpen [4]) en gelijk het meer in zulke gevallen gaat, kwam er den 27 April 1849 een Reglement van Orde tot stand, dat ten opzichte der uitoefening van het recht van amendement geen stelsel huldigde, maar slechts eene reeks van weinig zamenhangende bepalingen bevatte [5]).

---

[1]) Vgl. Hoofdstuk IV.

[2]) De Heer NEDERMEIJER VAN ROSENTHAL, voorzitter der commissie. Zitting van 24 April 1849. Bijbl. II. 342.

[3]) Bij monde van den Minister van Binnenlandsche Zaken DE KEMPENAER. „Ik heb in de amendementen nooit iets anders gezien dan een hulpmiddel om tot stand te brengen, hetgeen op het gemeen overleg moet rusten" . . . . „als al die middelen zijn uitgeput, dan blijft er nog een laatste, ofschoon gevaarlijk hulpmiddel over, het recht van amendement." Bijbl. II. 347, 348.

[4]) Met 39 tegen 25 stemmen. Zitting van 25 Apr. 1849.

[5]) Art. 28, 30, 83—88.

De klachten over de slechte werking dier bepalingen waren dan ook spoedig algemeen. Reeds den 14 October 1850 besloot de Kamer tot eene herziening van haar Reglement van Orde over te gaan. De daartoe benoemde Commissie bragt den 11 Maart 1851 verslag uit [1]). Het door haar ingediende concept-Reglement rustte op de beginselen, die in het vorige concept gehuldigd, maar toen door de Kamer verworpen waren. Op voorstel van den Heer LOTSY werd besloten dit ontwerp, bij wijze van proefneming, tot het einde der zitting in te voeren [2]); later werd deze proef voor onbepaalden tijd verlengd [3]). Zij duurde voort tot den 17 Februarij 1852 [4]).

Niet alle moeijelijkheden toch werden door de bepalingen van dit ontwerp-Reglement uit den weg geruimd en ook bij hare toepassing ontbrak het niet aan klachten; daarom werd den 16 Februarij 1852 het voorstel gedaan, om de voornaamste bepalingen van het vorige Reglement van Orde op nieuw in te voeren [5]). Dit werd verworpen; maar de Kamer besloot thans eenen weg in te slaan die in alle zaken a priori de slechtste mag worden genoemd, den weg van transactie tusschen het stelsel van het oude en dat van het nieuwe Reglement [6]). Van deze transactie is het Reglement van 5 Mei 1852, dat thans nog in de Kamer van kracht is, de vrucht.

---

[1]) Bijblad 1850—1851. II. 564.

[2]) Zitting van 7 Mei 1851. Bijbl. II, 662, 680.

[3]) Op voorstel van den Heer DULLERT. Zitting van 18 Julij 1851. Bijbl. II. 1162.

[4]) Bijblad 1851—1852. II. 743.

[5]) Bijblad 1851—1852. II. 735.

[6]) Verslag der Commissie van Rapporteurs over het Ontwerp-Reglement van Orde uitgebragt 23 Februarij 1852, Bijbl. 1851—1852. Bijl. 539, „de meeste leden zijn voor een' middenweg, — het oude stelsel is slecht, het nieuwe voldoet niet veel."

Het onderzoek der bepalingen daarin vervat, die op de uitoefening van het recht van amendement betrekking hebben, ook in verband tot die van de voorgaande Reglementen, moeten wij tot het vierde hoofdstuk van dit proefschrift uitstellen.

In de jaren gedurende welke de Tweede Kamer thans het recht van amendement heeft uitgeoefend, heeft er ook ten aanzien van de toepassing van dat recht in bijzondere gevallen meermalen onder de leden verschil van gevoelen bestaan, dat alsdan tot meerder of minder uitgebreide discussien, welke ook somwijlen over de strekking, beteekenis, inhoud en grenzen van het recht zelf liepen, aanleiding gaf. Dit was b. v. het geval in de zitting van 13 December 1850 bij de beraadslaging over Hoofdstuk II der Staatsbegrooting voor 1851 [1]), toen verschillende vraagpunten van taktiek werden besproken en aan de bepalingen van het Reglement van Orde getoetst; in de zitting van 20 December daaraanvolgende bij de beraadslaging over Hoofdstuk V van dezelfde Staatsbegrooting [2]), toen de vraag werd behandeld: of de Kamer het recht heeft in eene begrootingswet de sommen ter bezoldiging van eenig ambt uitgetrokken te vermeerderen of te verminderen, terwijl aan den Koning volgens art. 61 der Grondwet de regeling der bezoldigingen van alle collegien en ambtenaren, die uit 's lands kas betaald worden, toekomt [3]).

Bij de beraadslaging over het wetsontwerp tot amortisatie van schuld over 1850 [4]), werd over de grenzen van het recht

---

[1]) Bijbl. 1850—1851. II. 257—262.

[2]) Bijblad. Ibid. 421—424.

[3]) De zelfde vraag werd in 1817 in de Chambre des Députés in Frankrijk besproken — DUVERGIER DE HAURANNE. IV. 123, 124.

[4]) Zitting van 4 April 1851. Bijbl. 1850—1851. II. 625—628.

van amendement gediscussieerd; maar het is vooral de behandeling der wetsontwerpen tot regeling van het recht van vereeniging en vergadering in 1851 [1]), tot regeling van de uitoefening der jacht en visscherij in 1857 [2]) en tot bekrachtiging van eenige artikelen der verleende concessie voor de noorder en zuiderspoorwegen [3]), die om de daarbij gevoerde discussien en gewisselde stukken merkwaardig is, tot het leeren kennen der opvatting van dat recht door den eenen tak der Vertegenwoordiging in ons vaderland.

Eindelijk werd ook over de beteekenis van het recht van amendement in de Eerste Kamer gehandeld bij gelegenheid der beraadslaging over het wetsontwerp tot wijziging der rechten op den in- en uitvoer van visch in 1857 [4]), toen de Minister van Finantiën VROLIK in de Kamer de verwerping van dit ontwerp kwam vragen, ten gevolge van eene wijziging, die door de Tweede Kamer in het eenig artikel was gemaakt.

Behalve deze precedenten levert onze parlementaire geschiedenis sints 1848 nog menige voor ons onderzoek belangrijke beslissing der Tweede Kamer op. Daar ze evenwel niet door de daarbij gevoerde beraadslaging werden toegelicht, zullen wij die eerst aanstippen bij het onderzoek naar den inhoud van het recht van amendement.

---

[1]) Zitting van 15 en 16 Julij 1851. Verslag der Commissie van Rapporteurs over de amendements-voorstellen van den Heer POORTMAN, uitgebragt 18 Julij daaraanvolgende. Bijbl. 1850—185. III. 1147 vlg. Bijl. 743.

[2]) Zitting van 23, 25 en 27 Mei 1857. Verslag der Commissie van Rapporteurs over de amendements-voorstellen van den Heer SANDER uitgebragt 26 Mei 1857. Bijblad 1856—1857. II. 890, 891, 897—900, 922, 923. Bijl. 905, 906.

[3]) Zitting van 18 November 1859, Bijblad 1859—1860. II. 242—252. Vgl. Mr. E. BERGSMA in de Bijdragen van BETZ, BOER en HUBRECHT, III. 414—417.

[4]) Zitting van 11 Junij 1857, Bijblad 1856—1857. I. 140, 141, 143 Vgl. zitting der Tweede Kamer 6 Maart 1857, Bijblad II. 587.

nt-
der

en.

ing

af-

ge-

n ,
ET

in-

Wij voegen hierbij een overzicht der uitoefening van het recht van amendement in ons vaderland, waartoe de registers van het bijblad der Nederlandsche Staats-Courant de stof hebben geleverd. De volgende cijfers wijzen het getal der voorgestelde amendementen en het lot dat hun ten deel viel aan, alsook het aantal der veranderingen, die door de Regering tijdens de beraadslaging in de Tweede Kamer in aanhangige wetsontwerpen werden gebragt. De meerder of minder ruime opvatting en toepassing van het recht van amendement kan onmogelijk door eene statistiek worden uitgedrukt, weshalve wij ons tot deze opgaven meenden te moeten bepalen.

TWEEDE HOOFDSTUK.

BETEEKENIS VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT.



Sans une définition exacte et précise, le triomphe de la théorie pourrait devenir une calamité dans l'application.

BENJAMIN CONSTANT. Cours de politique constitutionnelle par E. LABOULAYE. I. 8.

De uitoefening der wetgevende macht is in de constitutionele monarchie aan het Hoofd van den staat en de Vertegenwoordiging des volks gezamenlijk opgedragen, omdat men in hunne zamenwerking den besten waarborg meende te vinden tot het verkrijgen van goede wetten. Het leveren toch van zulke wetten is de taak der wetgevende macht en de meerdere of mindere kans van die te verkrijgen moet noodzakelijk bij het bepalen der wijze, waarop de onderscheidene takken van dat gezag aan de werkzaamheid der wetgeving behooren deel te nemen, eenen beslissenden invloed uitoefenen. Niemand zal toch beweren dat geheel ongelijksoortige krachten, als die van de Regering en de Vertegenwoordiging, op eenvormige wijze tot bereiking van hetzelfde doel zouden moeten aangewend worden, terwijl juist verscheidenheid van werking den zekersten waarborg tot het verkrijgen van een goed resultaat oplevert.

Van deze grondstelling uitgaande treden bij het bepalen der wijze, waarop de Volksvertegenwoordiging moet medewerken aan het tot stand brengen der wet, twee vragen op den voorgrond. In de eerste plaats behooren de krachten gekend te worden, waarover zij bij het verrichten van dit werk te beschikken heeft; want vordert men te veel of te weinig van haar, dan zal het gewenschte doel slechts moeijelijk of in het geheel niet worden bereikt; òf de taak is te zwaar voor hare schouderen en zij kan haar niet volbrengen; òf een deel er van blijft onvolbragt, door het verloren gaan van arbeidsvermogen dat niet kan worden verspild, zonder de uitkomst van den arbeid zelven in de waagschaal te stellen. Wat *kan* derhalve de Volksvertegenwoordiging als tak der wetgevende macht verrichten?

Maar ten tweede moet ook worden nagegaan, wat er binnen den alzoo beschreven kring van haar gevorderd wordt, wat de taak is, die overeenkomstig hare krachten aan haar is opgelegd en die zij *geheel* moet vervullen, wil hare medewerking die uitkomst hebben, welke men daarvan ten beste der wetgeving verwacht. Alzoo: wat *moet* de Volksvertegenwoordiging in die hoedanigheid verrichten? Op beide vragen zullen wij trachten het antwoord te geven.

Wanneer men de verschillende werkzaamheden van den wetgever nagaat, blijkt het al aanstonds dat eene talrijke vergadering van mannen, uiteenloopend van aanleg, opleiding en maatschappelijke werkzaamheid als de Volksvertegenwoordiging is, voor sommige gedeelten dier taak in het geheel niet is berekend. De langdurige arbeid, die verricht moet worden, voor men tot het ontwerpen eener schets, zelfs tot het vaststellen van een beginsel kan overgaan, het verzamelen van bronnen, het rangschikken en vergelijken der gegevens omtrent den toestand der maatschappij waarin de wet zal moeten werken, valt

buiten haar bereik. Evenzeer is zulks het geval met het opstellen van het ontwerp. Het bearbeiden van het aangenomen beginsel, het toepassen daarvan op ieder bijzonder geval, het verwerken van al de afzonderlijke, ieder op zich zelve noodige bepalingen tot één geheel is een werk, waarvoor eene uitgebreide kennis, door langdurige en veelomvattende studie verkregen, aan natuurlijken aanleg voor en oefening in deze soort van arbeid gepaard, worden vereischt, eischen die slechts door weinige menschen kunnen worden vervuld. Buitendien vordert het gansche werk noodzakelijk eene eenheid en harmonie, die waar meerderen zamenwerken, ook al is ieder hunner in het bijzonder met alle vereischten toegerust, slechts moeijelijk of liever in het geheel niet kunnen worden aangetroffen [1]). Daarom behoort de Vertegenwoordiging aan het redigeren van een wetsontwerp vreemd te blijven; die arbeid moet door één persoon zoo mogelijk onder het toezicht eener wetgevings-commissie, die uit specialiteiten in dit vak is zamengesteld, worden verricht [2]). Het geval laat zich denken, dat een lid der Vertegenwoordiging met de noodige kundigheden toegerust ook de gelegenheid tot het volbrengen dezer taak zou bezitten, maar dit zoude eene zeldzaamheid zijn en buitendien zoude hij zich steeds in eenen minder gunstigen toestand bevinden dan de Regering, die over tal van ambtenaren, waarvan velen met dit werk vertrouwd zijn, beschikt en tot het doen van nasporingen van al-

---

[1]) VANDENPEEREBOOM. Du Gouv. Repr. en Belgique. I. 115. Ce n'est pas par l'initiative d'un ou de plusieurs membres de la législature que se formulent les grandes lois organiques.

[2]) R. v. MOHL in het Staatswörterbuch van BLUNTSCHLI in voce Gesetz IV. 283. BLUNTSCHLI. Ibidem in voce Gesetzgebender Körper. IV. 290. J. S. MILL, On Representative Government. London 1861. bl. 97 vlg. Tijdgenoot V. 274. Over wetgevings-commissiën is breedvoerig gehandeld door J. KITKA. Ueber das Verfahren bei Abfassung der Gesetzbücher. Wien 1841. blz. 1—17.

lerhanden aard veel betere en ruimere gelegenheid bezit. Vandaar dat langzamerhand in alle constitutionele staten het bearbeiden der wetsontwerpen eene taak der Regering is geworden. De Vertegenwoordiging is wel is waar evenzeer als de andere tak der wetgevende macht en in sommige gevallen nog beter in de gelegenheid de noodzakelijkheid tot het daarstellen van eene nieuwe wet te ontdekken en moet daarom dan ook het recht bezitten, voorstellen van wet te doen; maar in den goed geordenden staat kan dit recht van initiatief geen ander praktisch resultaat hebben, dan het provoceren van wetsontwerpen, die door de Regering of onder haar toezicht worden opgesteld. Zoo wordt dan ook tegenwoordig het recht van initiatief gewoonlijk toegepast [1]) en nergens is dit verschijnsel merkwaardiger dan in Engeland, waar in werkelijkheid de redenen zoo even aangevoerd tot het tegenwoordige stelsel van wetsvoordracht hebben geleid.

Volgens de beginselen van het Engelsche staatsrecht bezitten alleen de leden der beide huizen van het Parlement de bevoegdheid, het initiatief van een wetsvoorstel te nemen. Deze bepaling vindt haren grond in de wordings-geschiedenis der Engelsche staats-instellingen. Zoo lang de wetten nog maar uit onzamenhangende voorschriften onder één hoofd vervat bestonden, werd ze trouw in acht genomen. Maar toen de ontwikkeling van de maatschappij en van den Staat meer dan het vaststellen van enkele, willekeurig zamengekoppelde voorschriften van den wetgever begon te verlangen, bleek het dat de krachten der leden tot het opstellen van goede ontwerpen te kort schoten. Reeds in het begin der 17de eeuw werd in den regel bij den aanvang van ieder Parlement eene commissie be-

---

[1]) R. VON MOHL. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. Tübingen. 1862. bl. 484, 517, vlg. BLUNTSCHLI. Allgemeines Staatsrecht. I. 481.

noemd uitsluitend uit rechtsgeleerde leden van het Huis zamengesteld, wier taak het was de wetsontwerpen, welker bepalingen de bestaande wetgeving wijzigen moesten, te redigeren [1]. Toen het kabinet bij de vestiging der constitutionele monarchie in het laatst der 17de eeuw ontstond en tot een middenpunt van de parlementaire werkzaamheid werd, namen te gelijkertijd de ontwikkeling en verwikkeling der openbare en bijzondere belangen in den Staat op eene voorheen ongekende wijze toe. Door deze verandering van den maatschappelijken toestand werd het opstellen van goede ontwerpen voor de leden der Lords en Commons steeds moeijelijker en van de gelegenheid die zich aanbood, om die werkzaamheid aan het kabinet over te dragen, werd meer en meer gretig gebruik gemaakt. Daar de leden van dit laatste tevens leden van een der beide Huizen zijn, kon het beginsel ongeschonden blijven; nog moet ieder voorstel van een lid van het Parlement uitgaan, maar bijna alle wetsontwerpen worden door of onder toezicht van de Regering opgesteld. Wenscht eenig lid van een der Huizen eene wet tot stand te brengen, dan stelt hij eene motie voor tot het doen opstellen van een daartoe strekkend ontwerp; wordt die aangenomen en stemt de Regering met het voorstel in dan belast zij zich daarmede; anders treedt ze af en laat dat werk aan hare opvolgers over [2].

De drang der noodzakelijkheid heeft alzoo hier eene wijze van wetsvoordracht in het leven geroepen die, hoezeer aan den letter van het voorschrift der Constitutie getrouw, den geest er van geheel voorbij ziet, omdat deze met het belang eener goede wetgeving in strijd is. Geen sterker bewijs zou voor

---

[1]) HAKEWIL blz. 4.

[2]) SIMONDE DE SISMONDI. Études sur les constitutions des peuples libres. p. 119. VON MOHL. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. 483.

de waarheid der uiteengezette meening kunnen aangevoerd worden.

Voor alle voorbereidende werkzaamheid bij het tot stand brengen eener wet is alzoo, (met uitzondering van het provoceren van een ontwerp), de Volksvertegenwoordiging ongeschikt; haar arbeid kan eerst daar beginnen, waar een geheel afgewerkt ontwerp aanwezig is. Ongeschikt tot het leveren van goed werk, zoude alle inmenging van haren kant in de wetgevende werkzaamheid, vóór dat aan de gestelde voorwaarde is voldaan, niet anders dan ten nadeele der wetgeving zelve kunnen strekken.

Bescherming der ingezetenen tegen alle onderdrukking of onachtzaamheid van het staatsbestuur is de taak der Vertegenwoordiging [1]) en ook waar zij aandeel heeft ontvangen aan de uitoefening der wetgevende macht is zulks in de eerste plaats geschied om haar de middelen te verschaffen, noodig om te waken dat geene bepaling kracht van wet verkrijgt, die in eenig opzicht nadeelig voor de belangen der ingezetenen zoude kunnen werken. Daartoe wordt vereischt dat zij elke wet goedkeurt, alvorens de afkondiging er van mag geschieden.

Maar niet tot het uitspreken van een oordeel over de haar voorgelegde wets-ontwerpen alleen, mag hare werkzaamheid worden beperkt. Zij is toch niet slechts daar om kwaad te verhinderen, maar ook om iets goeds tot stand te brengen. In andere deelen van het staatsbestuur volbrengt zij deze taak, door de Regering goedschiks door woord en invloed te leiden tot hetgeen in het belang des volks wordt vereischt, of

---

[1]) Zie de hierboven aangehaalde plaats bij VON MOHL. Literatur der Staatswissenschaften I. 282. Le but d'une assemblée représentative est d'exprimer les besoins du peuple. BENJAMIN CONSTANT. Cours de politique constitutionnelle par E. LABOULAYE. Paris. 1861. I. 214.

door die met de haar ter beschikking staande middelen te dwingen het spoor te volgen, dat haar voorkomt het spoedigst en zekerst tot verwezenlijking van het doel van den staat te leiden. Bij de wetgeving, waar de Vertegenwoordiging een wezenlijk aandeel aan het bestuur neemt, kan zij behalve door het nemen van het initiatief voor nieuwe voorstellen nog op eene andere wijze die taak volbrengen, door namelijk mede te werken om de ontwerpen, die tot wet zullen worden verheven zoo voortreffelijk mogelijk te maken. Bezit zij al de krachten niet om zelve een ontwerp daar te stellen, aan de verbetering van een afgewerkt voorstel kan zij door haren aard en zamenstelling met vrucht arbeiden. Daardoor toch verschilt zij ten eenenmale van de Regering, dat zij mannen omvat van den meest uiteenloopenden aanleg en maatschappelijke werkzaamheid. Behooren bij het maken der wetsontwerpen de eenheid van gedachte en de zamenhang voornamelijk te worden in het oog gehouden, de werkzaamheid der Vertegenwoordiging met al hare verschillende elementen kan daarvoor waken, dat die eenheid niet in eenzijdigheid ontaarde. Dat is de reden, waarom hare medewerking het verkrijgen van goede wetten zoo krachtig kan bevorderen. Verschillende behoeften, welke der Regering onbekend bleven of die ze uit het oog verloor, kunnen nog door de werkzaamheid der Vertegenwoordiging vervulling erlangen. Het rechtsgevoel en de wenschen van hen, die aan de wet gehoorzamen moeten, kan zich daardoor mede krachtig doen hooren en eenen gepasten invloed uitoefenen en alzoo langs dien weg door wisseling en wrijving van denkbeelden de meerdere volledigheid en bruikbaarheid der wet worden bevorderd [1]).

---

[1]) R. VON MOHL. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. I. 617. Ders. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. 509. BENJAMIN CONSTANT. Cours de politique constitutionnelle par E. LABOULAYE. I. 214.

De taak, welke de Vertegenwoordiging bij de uitoefening van haar aandeel aan de wetgevende macht volbrengen moet en tot het volvoeren waarvan zij ook de krachten bezit, is alzoo tweeledig: zij behoort een oordeel uit te spreken over de haar voorgelegde ontwerpen en in de tweede plaats mede te werken om die, alvorens ze tot wet worden verheven, den hoogst mogelijken trap van voortreffelijkheid te doen bereiken.

Wanneer een aangeboden wetsontwerp slechts ééne bepaling inhoudt, bestaat er in den regel voor de Vertegenwoordiging geene groote moeijelijkheid om daarover in eens een goed- of afkeurend oordeel uit te spreken en hare medewerking, om het ontwerp tot wet te verheffen, te verleenen of te weigeren. Zoodra het eenen grooteren omvang heeft en in eene reeks van artikelen of paragrafen een groot aantal voorschriften omvat kan diezelfde weg onmogelijk met eenigen kans van goeden uitslag worden ingeslagen.

Slechts zelden toch zullen al die bepalingen de onverdeelde goedkeuring van de meerderheid der Vertegenwoordiging wegdragen en waar zulks niet het geval is bestaat er eene groote waarschijnlijkheid, dat het uitgebragte votum niet de ware meening der vergadering omtrent het wetsontwerp bevat. Twee gevallen toch laten zich denken, wanneer de meerderheid der leden eene of meerdere der voorgedragen' bepalingen afkeurt en de vergadering toch genoodzaakt is door ééne stemming over allen gezamenlijk te beslissen. Of de bezwaren zijn zoo groot, dat om die ééne bepaling het gansche ontwerp wordt afgekeurd, terwijl de meerderheid vóór het beginsel waarvan het ontwerp uitgaat was gestemd; òf ze zijn niet overwegend en, ten einde het tot stand brengen eener wet niet te belemmeren, stapt een deel dergenen die ze gevoelden er overheen en alzoo keuren deze door het uitbrengen eener gunstige stem voor het geheel ook bepalingen goed, die ze in gemoede voor nadeelig hielden.

Dit laatste geval zal zich op den duur het meest voordoen. Allerhande persoonlijke overwegingen werken daartoe niet alleen mede, maar buitendien zal de natuurlijke en eervolle zucht, om niet door het belemmeren der wetgeving den staat in gevaar te brengen, daartoe steeds leiden en op den duur het werk der vergadering in eene bloote adhaesie of registratie doen overgaan. Dat begreep de Engelsche regering, toen zij om de kracht van het Iersche Parlement te breken de reeds aangehaalde bepaling in de Poynings Act [1]) uitvaardigde. Zij zag te recht in dat het goed- of afkeuren der wetsontwerpen door eene enkele stemming die vergadering op den duur blootelijk tot een werktuig van den wil der Engelsche staatslieden verlaagde. Is zulks het geval, dan maakt de raadpleging der Vertegenwoordiging door eene enkele stemming hare geheele werkzaamheid tot eenen ijdelen klank [2]). Wanneer zij door plichtbesef gedrongen wordt, hare goedkeuring te schenken aan bepalingen die ze schadelijk rekent, liever dan de geheele wet af te stemmen, dan is ook alle waarborg, dat hare deelname aan de wetgeving de ingezetenen tegen willekeur en schade zal beschermen, verloren. Men heeft tegen deze redenering aangevoerd, dat daar de Vertegenwoordiging geheel ongeschikt is tot het redigeren van wetsontwerpen, zij zich ook geen oordeel over de redactie behoort aan te matigen, maar dat hare werkzaamheid zich bepalen moet tot het goed- of afkeuren van het leidend beginsel eener wet en het zamenstel der bepalingen waarin dat is uitgewerkt onaangeroerd moet laten, daar ze niet met juistheid kan nagaan, of eene bepaling die zij afkeurt niet om den zamenhang met de andere bepalingen dringend wordt gevorderd [3]).

---

[1]) Vgl. blz. 10.

[2]) HOGENDORP, Bijdragen tot de huishouding van Staat. X. 201.

[3]) MILL, On Representative Government, blz. 97 vlg.

Het zal wel niet breedvoerig behoeven aangetoond te worden, dat het redigeren van een ontwerp iets geheel anders is als het beoordeelen daarvan, ook in alle bijzonderheden; en dat groote ongeschiktheid tot het verrichten der eerste hier met uitnemende bevoegdheid tot dę tweede werkzaamheid gepaard gaat. Waartoe toch zoude eene beoordeeling van het beginsel alleen leiden? Zeker niet tot bereiking van het doel, waartoe de Vertegenwoordiging beoordeelt. Het beginsel waarvan een ontwerp uitgaat kan hare onverdeelde goedkeuring wegdragen, maar de vraag blijft bestaan, of dat beginsel overal juist is toegepast en in dier voege, als in het belang der ingezetenen wenschelijk is. Eigenlijk kan eerst door de wijze van toepassing op de onderscheidene voorkomende gevallen de waarde van het beginsel worden bepaald en ook bij eene consequente doorvoering in den rechten geest kan het in enkele gevallen willens of onwillens zijn verkracht [1]). Juist om tegen zulke gebreken, die nadeelige gevolgen voor de ingezetenen zouden na zich slepen te waken en te zorgen, dat de wetsbepalingen die in werking komen de belangen des volks niet krenken, wordt het oordeel der Vertegenwoordiging gevraagd; en waar zij door het afkeuren van een enkel artikel het gansche verband der wet en haren zamenhang met de bestaande wetgeving zoude verbreken, bewijst dit niet tegen hare geschiktheid om te oordeelen, maar tegen het aangeboden ontwerp. Wanneer het behoud eener bepaling, die de belangen der ingezetenen benadeelt, we-

---

[1]) Wächter in het Archiv des Criminalrechts, 1839, blz. 354. Denn es bekommt, von Anderem abgesehen, das Allgemeine erst durch die besonderen Normen seine nähere Bestimmung und seinen scharfen Charakter, und die besten allgemeinen Principien können durch die Art und Weise wie das Gesetzbuch im Einzelnen sie durchführt und anwendet völlig paralysirt werden, und auf die Schädlichste Weise wirken.

zenlijk van zulk een' overwegenden invloed is op het gehalte en de deugdelijkheid der wet, strekt dit alleen ten bewijze, dat het gansche ontwerp met die belangen in strijd is en dus behoort te worden afgekeurd of althans, zoo als hier plaats hebben zoude, in zijne werking te worden belemmerd. In een volgend hoofdstuk hopen wij op dit laatste punt nader terug te komen [1]).

De constitutionele monarchie heeft zich in haren tegenwoordigen vorm eerst langzamerhand ontwikkeld en de rechten der Vertegenwoordiging vooral zijn meestal veroveringen geweest, voet voor voet op eene dikwijls weinig tot toegeven geneigde Regering gemaakt. Daaruit laat het zich verklaren dat het beginsel, om in eens de meening der Vertegenwoordiging over een geheel wetsontwerp te vragen, niettegenstaande het ongerijmde daarvan in het oog springt, nog in verscheidene staten geruimen tijd werd gehandhaafd.

Geheel zuiver is dat echter weinig en dan slechts korten tijd het geval geweest. De beide bezwaren hier boven aangevoerd, belemmering der wetgeving of eene werkzaamheid der Vertegenwoordiging die het beoogde doel geheel miste, deden zich ook in de werkelijkheid spoedig gevoelen en men trachtte daarom, zonder een beginsel te verwerpen dat der Regering te zeer de geheele wetgeving in handen liet om haar niet hoogst aangenaam te zijn, door een of ander hulpmiddel er aan te gemoet te komen.

Die middelen verschilden naarmate ze tegen het eene of het andere kwaad aangewend moesten worden. Wanneer het der Regering te doen was om de belemmeringen der wetgeving uit den weg te ruimen en het verwerpen harer voordrachten te voor-

---

[1]) Vgl. Hoofdstuk V.

komen, trachtte zij die voor de Vertegenwoordiging aangenaam te maken. Daartoe werd de meening der vergadering omtrent de onderdeelen van het aangeboden ontwerp zoo veel doenlijk opgespoord en werd dit daarna door de Regering in dier voege gewijzigd, als zij meende dat het best tot aanneming kon leiden. Korter gezegd: men liet de Vertegenwoordiging *wijzigingen uitlokken.*

Deze wijze van werken werd in Frankrijk onder het eerste Keizerrijk gevolgd [1]) en hier te lande was zij, gelijk wij zagen, tot het jaar 1848 in zwang [2]). Het valt echter niet te ontkennen dat het ten onzent op eene veel minder rationele wijze dan in Frankrijk geschiedde. Daar toch werd in de volle vergadering het aangeboden ontwerp overwogen, terwijl het hier in de afdeelingen werd besproken en onderzocht. Maar het hoofdbezwaar dat deze gansche handeling het beoogde doel doet missen blijft, welke der beide wegen men inslaan moge, hetzelfde. De discussie toch kan wel de gevoelens van enkele, van vele leden aan den dag brengen, maar nergens vindt de Regering de aanwijzing van het gevoelen der meerderheid, dat zij zoekt. Daarom kan zij bij het wijzigen harer ontwerpen geen juisten en duidelijk aangewezen' weg volgen. Aan het krachtig geuite bezwaar van een enkel lid, dat geen der medeleden deelde en dat misschien juist door de meerderheid eene der voortreffelijkheden van het voorstel werd geacht, zal de Regering te gemoet komen in den waan dat ze haar ontwerp aannemelijker maakt, terwijl het verzet der meerderheid tegen eene of andere bepaling niet wordt opgemerkt, omdat het bij de door geenen vasten regel geleide discussien niet genoegzaam uitkwam of verholen bleef.

---

[1]) Vgl. blz. 23.
[2]) Vgl. blz. 55 vlg.

Er is nog een bezwaar: wanneer de Regering naar de opmerkingen van enkele leden haar voorstel wijzigt, zullen zij op wier gevoelen geen acht is geslagen zich miskend achten en allicht om een of meer punten van ondergeschikt belang eenen heftigen tegenstand aan het ontwerp bieden. Met alle deze en soortgelijke moeijelijkheden had onze Regering voor 1848 zoozeer te kampen, dat men bijna meenen zoude dat het hier bestreden systeem in Nederland geene bestrijding meer behoeft [1]). En eindelijk behoudt natuurlijk ook de hoofdbedenking, dat de Vertegenwoordiging langs den weg eener enkele stemming haren plicht onmogelijk kan vervullen, al hare kracht.

De ervaring van het eene en de overweging van het andere bezwaar hebben tot het aanwenden van een tweede hulpmiddel geleid. De Vertegenwoordiging kreeg het recht om *wijzigingen* in de aangeboden wetsontwerpen te *vragen*. Dat was de wijze van behandeling, welke de Fransche Charte van 1814 en de Acte additionnel van 1815 invoerden [2]), die ook op dit oogenblik in Frankrijk gevolgd wordt [3]) en welker invoering ten onzent door de Commissie, tot herziening van het R. v. O. der Tweede Kamer in 1844 en 1845 benoemd [4]), alsmede door de Regering in het 9de der 27 wetsontwerpen tot herziening der Grondwet van 9 Maart 1848 werd beproefd [5]). Het valt niet te ontkennen, dat zij gunstig bij de voorgaande afsteekt. Hier toch wordt eene geregelde raadpleging der vergadering over alle

---

1) Dat het echter in 1845 nog verdedigers vond, blijkt uit het aangevoerde op blz. 64.

2) Vgl. blz. 26.

3) Vgl. blz. 31.

4) Vgl. blz. 67.

5) Vgl. blz. 72.

onderdeelen van het ontwerp vereischt en geeft zij door stemming duidelijk te kennen, welke bepalingen zij afkeurt en in het algemeen belang uit het ontwerp wenscht verwijderd te zien. Maar toch is ook langs dezen weg de Volksvertegenwoordiging niet in staat hare roeping te vervullen; zij kan alleen hare meening uiten en het beoordeelen dier meening, het vaststellen van het ontwerp, blijft de taak der Regering, die ten slotte de beslissing der vergadering vraagt over het geheel zoo als zij het heeft vastgesteld, niet over het geheele zamenstel der bepalingen die door de Vertegenwoordiging zijn goedgekeurd. Hetzelfde geldt van de bepalingen die in andere landen, b. v. Wurtemberg en Hannover van kracht zijn, waar de Ständen wel het recht hebben de ontwerpen zoo te wijzigen als hun goed dunkt, maar de Regering bevoegd is, wanneer zij de gewijzigde ontwerpen niet goedkeurt, hare voorstellen in eene definitieve redactie door de vergadering te doen goed- of afkeuren. Dit is slechts een andere vorm van dezelfde taktiek.

In de praktijk zijn tot dusverre geene andere pogingen aangewend om door ééne stemming de Vertegenwoordiging over het geheel der wetsontwerpen in eenen niet door haar zelve vastgestelden vorm te laten beslissen en tevens aan hare roeping als tak der wetgevende macht te doen beantwoorden. Korten tijd geleden is echter door een beroemd Engelsch schrijver eene daartoe strekkende theorie ontwikkeld [1]). Hij gaat ook van het beginsel uit dat de Vertegenwoordiging ongeschikt is tot het ontwerpen van goede wetsvoorstellen, maar leidt daaruit af, dat zij ook niet in staat zoude zijn de bepalingen in een ontwerp vervat een voor een met juistheid te beoordeelen en

---

[1]) J. S. MILL, On Representative Government, blz. 100 vlg.

dat ze zich uit den aard harer roeping, die controle is, tot het uitbrengen van één ondeelbaar votum over het leidend beginsel van het geheele ontwerp zal moeten bepalen.

Zoo even [1]) hebben wij reeds getracht de onjuistheid van deze gevolgtrekking en de gevaren, die aan hare toepassing verbonden zijn, aan te wijzen. Deze laatste worden ook door MILL ingezien; hij wenscht tot afwering daarvan zooveel mogelijk waarborgen te schenken, dat de ontwerpen die in stemming worden gebragt niet in den geest der Regering zijn opgesteld, dat deze althans op de redactie geen' overwegenden invloed kan uitoefenen. Daartoe wenscht hij eene wetgevingscommissie ingesteld te zien, zamengesteld uit mannen met het opstellen van wetten vertrouwd, die door den Koning benoemd worden voor eenen vasten tijd, b. v. vijf jaren, telkens voor eenen gelijken tijd in hunne betrekking kunnen gecontinueerd, maar ook binnen dien tijd kunnen afgezet worden op verzoek der Vertegenwoordiging wegens wangedrag of dienstweigering. Het dienstbetoon, dat zij altijd moeten leenen, bestaat in het opstellen van wetsontwerpen volgens de aanwijzingen hun door de Vertegenwoordiging te geven. Deze laatste toch bezit alleen het recht van initiatief. Wanneer het aangeboden ontwerp de goedkeuring der vergadering niet in allen deele wegdraagt, kan zij het aan de commissie terugzenden tot nadere overweging, maar deze stelt het daarna definitief vast en de Vertegenwoordiging kan alleen aannemen of verwerpen. Verder wijst MILL het middel aan, waardoor deze wijze van werken in het Engelsche Parlement zonder verandering der constitutie van die vergadering zoude kunnen ingevoerd worden, waarmede wij ons echter niet behoeven in te laten, daar het alleen van locale toepassing is.

---

[1]) Vgl. blz. 91.

Het ontwerpen der wetsvoorstellen moet aan mannen met dat werk vertrouwd worden opgedragen. Met de denkbeelden, die MILL hieromtrent ontwikkelt, hebben wij reeds hierboven ingestemd. De ontwerpen tot eene nieuwe overweging aan de opstellers terug te zenden, wanneer de bepalingen de onverdeelde goedkeuring der Vertegenwoordiging niet erlangen, is almede geene nieuwe gedachte; in Zweden is reeds in 1809 deze wijze van werken ingevoerd [1]) en de beoordeeling der meerdere of mindere voortreffelijkheid daarvan is een punt van ondergeschikt belang.

De groote vraag waarmede de geheele theorie moet staan of vallen is: stelt zij de Vertegenwoordiging in staat hare taak als tak der wetgevende macht naar eisch te vervullen? Volmondig meenen wij deze vraag ontkennend te mogen beantwoorden. De onhoudbaarheid der ééne stemming, waar het ontwerpen door de Regering vastgesteld geldt, hebben wij aangetoond. Worden de bezwaren die daar wogen hier opgeheven, nu eene wetgevings-commissie zooveel mogelijk buiten de Regering om met die taak belast is? Wij meenen, neen. In de eerste plaats worden de leden dier commissie door de Regering benoemd en eene andere wijze van benoeming zoude moeijelijk zijn aan te nemen. Maar welken waarborg levert zij dan aan de Vertegenwoordiging? Het recht om afzetting wegens dienstweigering te vragen zal nooit eenig praktisch resultaat kunnen hebben, waar de Commissie de ontwerpen die ze opstellen moet zoo inricht, dat ze wel haren plicht vervult, maar toch de bedoelingen der Vertegenwoordiging niet in allen deele en op alle, zelfs ondergeschikte punten weêrgeeft. Al was het haar streven dit te doen, zal het eene onmogelijke zaak blij-

---

[1]) Vgl. blz. 38.

ken te zijn, daar haar standpunt te veel verschilt van dat der Vertegenwoordiging, terwijl uit eene vaste commissie, die zonder aan iemand verantwoordelijk te zijn met zoo groote macht is bekleed, ook bij periodieke aftreding, wanneer de leden onmiddelijk op nieuw kunnen benoemd worden, slechts zeer bezwaarlijk een hier geheel misplaatst esprit de corps en de daaruit voortvloeijende slendergeest kunnen worden geweerd. Na korten tijd moet zulk eene commissie, die uit den aard der zaak slechts een betrekkelijk gering aantal leden kan tellen, eene macht in den Staat worden, die niet onder den invloed der Vertegenwoordiging en daardoor noodzakelijk meermalen tegenover haar staat. Dat deze laatste vrees niet ijdel mag genoemd worden, heeft de geschiedenis ons reeds voor eeuwen geleerd en bewezen. In het Schotsche parlement was door verschillende omstandigheden het ontwerpen der voorstellen van wet als anderszins, die aan de beoordeeling der leden moesten onderworpen worden, aan eene commissie uit hun midden, de Lords of the Articles genoemd, opgedragen. Het duurde niet lang of de klem der Regering was in handen van dit collegie en het oefende over het gansche land en alle staatsmachten een despotisch gezag uit, dat alle weldenkenden naar de vernietiging dezer instelling deed verlangen [1]). En al mogen nu zoo groote misbruiken als toen plaats grepen niet meer mogelijk en eene zoo geheele bemachtiging van het staatsbestuur ondenkbaar wezen, toch wijst dit voorbeeld duidelijk aan, hoe groot en gevaarlijk de invloed is eener wetgevings-commissie, wier ontwerpen onveranderd moeten worden goed- of afgekeurd.

Zal alzoo de Vertegenwoordiging des volks inderdaad het eerste gedeelte harer taak als deel der wetgevende macht naar

---

[1]) Over de Lords of the Articles vgl. HALLAM, Const. Hist. 658 vlg. MACAULAY, History of England. I. 246, II. 92, 111, 212.

eisch vervullen, dan zal zij haar oordeel moeten kunnen uitspreken over al de bepalingen, die in een haar aangeboden ontwerp zijn vervat en zal zij de bevoegdheid behooren te bezitten, om die welke haar voorkomen afkeuring te verdienen daaruit weg te strijken, met andere woorden om het ontwerp te wijzigen. Alleen langs dien weg toch kan waarlijk hare medewerking aan de wetgeving de ingezetenen beschermen tegen de invoering van wetsbepalingen, die hunne belangen krenken of in eenig opzicht rechtmatigen tegenzin bij hen verwekken.

De tweede werkzaamheid der Vertegenwoordiging die wij hebben aangewezen is de medewerking, welke zij behoort te verleenen of misschien beter de zorg, die zij behoort aan te wenden, dat ook naar hare schatting het ontwerp, alvorens tot wet te worden verheven, zoo voortreffelijk mogelijk zij. Reeds trachtten wij kortelijk te betoogen, dat zij waarlijk de krachten bezit om verbeteringen in een ontwerp aan te brengen en het spreekt van zélf, dat zij het alleen kan doen door middel van wijziging. Hetzij dat ze bepalingen er in vervat door andere wil vervangen, hetzij ze nieuwe bepalingen die de ontwerper over het hoofd zag aan de voorgestelde wil toevoegen, zij zal in beide gevallen het recht moeten hebben het ontwerp dat haar aangeboden is te wijzigen. Geen breedvoerig betoog is er noodig, het vloeit uit de gemaakte opmerkingen van zelf voort, dat ook hier geen der boven uiteengezette kunstmiddelen die aangewend of aanbevolen werden het beoogde doel kunnen doen bereiken. Zoodra de Regering of de wetgevingscommissie over de noodig gekeurde verbeteringen moeten oordeelen en beslissen, gaat al het voordeel van de zamenwerking der twee in aard en werkzaamheid verschillende krachten verloren en vervalt daarmede tevens de waarborg, welke die zamenwerking aan de ingezetenen verschaft.

De tweeërlei werkzaamheid der Vertegenwoordiging, die wij

hebben onderscheiden, wordt in de werkelijkheid te gelijker tijd door haar verricht. Eene grenslijn tusschen beoordeeling en medewerking aan de meerdere volmaking der ontwerpen valt op het gebied der praktijk niet te trekken. Gelijk wij trachtten aan te toonen heeft de Vertegenwoordiging des volks tot vervulling van de eene zoowel als van de andere taak dezelfde bevoegdheid, namelijk om de haar aangeboden ontwerpen te wijzigen, noodig. *Het recht van amendement is alzoo die bevoegdheid, welke de Vertegenwoordiging in staat stelt hare taak als tak der wetgevende macht bij het tot stand brengen der wet te vervullen.* Het mag haar derhalve niet worden onthouden. Zonder dat recht kan van geene goede vervulling dier taak sprake zijn [1]). De meerdere of mindere mate, waarin de medewerking der Vertegenwoordiging aan de wetgeving tot de beoogde uitkomst leidt, hangt dan ten hoogste van toevallige omstandigheden af. Met dat recht gewapend, heeft zij het in hare macht de verwachtingen die men met grond van hare medewerking mag koesteren te vervullen. Zij bezit wat ze noodig heeft; het staat dan aan haar welk gebruik zij van de haar geschonken macht wenscht te maken.

Men heeft beweerd, dat de toekenning van het recht van amendement aan de Volksvertegenwoordiging, miskenning van het recht der Regering die de wetsontwerpen heeft aangeboden zoude zijn [2]). Deze meening berust op de stelling: „dat de voorsteller het recht heeft te eischen dat over zijn voorstel ge-

---

[1]) VANDENPEEREBOOM, Du Gouvernement Représentatif en Belgique. I. 35.

[2]) Tijdgenoot. V. 275, 276. Een regt van amendement, waardoor het werk des voorstellers tegen zijnen wil wordt veranderd of gewijzigd, schijnt evenzeer miskenning van zijne regten, als het ontnemen van de bevoegdheid aan de leden der Staten-Generaal, om over verbeteringen, waarvoor zij meenen dat een ontwerp vatbaar is, het gevoelen der vergadering in te roepen, eene verkorting van hunne regten is.

stemd wordt, gelijk hij het heeft voorgesteld of later vrijwillig heeft gewijzigd [1])."

Wij gelooven niet dat het bestaan van zoodanig recht mag worden aangenomen. De onderscheidene takken der wetgevende macht staan onderling volkomen gelijk, er wordt geen verschil in hunne rechten in het constitutionele staatsrecht toegelaten. Zij werken dus gezamenlijk aan het tot stand brengen der wet; maar de wijze waarop zij dat doen wordt door ieders bijzondere natuur bepaald. Omdat zij de meeste geschiktheid tot het ontwerpen of doen ontwerpen van wets-voorstellen bezit, is aan de Regering die taak opgedragen; maar uit die opdracht kan, naar onze bescheidene meening, nimmer eenig recht voortvloeijen. Er moet om eene wet te kunnen tot stand brengen een ontwerp worden gemaakt; met dat werk wordt de Regering ten algemeenen nutte belast, die voorbereidende werkzaamheid geschiedt van wege het Hoofd van den staat; maar hij oefent daardoor zijn aandeel aan de wetgevende macht niet uit, hij schenkt daardoor zijne onvoorwaardelijke goedkeuring niet aan de bepalingen in het ontwerp vervat; want eerst nadat de andere tak der wetgevende macht het heeft aangenomen is het zijne beurt om over het ontwerp zijn oordeel uit te spreken. Derhalve heeft hij zich door zijne toestemming te schenken tot het aanbieden van een ontwerp tot niets verbonden en kan zelfs zijne eer door het wijzigen daarvan niet worden gekrenkt. Men kan te recht aanmerken dat wil de Regering goede ontwerpen leveren, voor dat werk eenige eerbied moet worden getoond en zij in de gelegenheid moet gesteld worden om de meerdere voortreffelijkheid van de door haar ontworpen bepalingen boven de wijzigingen, welke de leden der Vertegenwoordiging wenschen,

---

[1]) T. z. pl.

aan te toonen. Maar dit is haar vergund, zelfs ten plicht gesteld. Bij de beraadslagingen over de ontwerpen in de vergadering der Vertegenwoordigers kan hij, die het ontwerp zamenstelde, op alle geoorloofde wijzen zijnen arbeid verdedigen en de veranderingen die voorgesteld zijn bestrijden. Wanneer dan die vergadering, daardoor met de noodige kennis van zaken toegerust, wijzigingen maakt, krenkt zij door die handeling de rechten der Regering niet in het minst; zij zet den arbeid, dien de eerste ten algemeenen nutte aanving eveneens ten algemeenen beste voort en vervult daardoor hare taak, gelijk de Regering zich van die, welke aan haar was opgedragen, heeft gekweten.

Wanneer veelal op het vaste land van Europa het recht van amendement als een wapen der Vertegenwoordiging tegen de Regering is aangemerkt, is daardoor de geest van dat recht ten eenenmale miskend. De Regeringen zelve gaven er, het is waar, aanleiding toe, toen zij zich tegen de toekenning er van met kracht aankantten. Waar zij dit deden verloren zij evenwel de ware verhouding, welke tusschen de Regering en de Vertegenwoordiging behoort te bestaan, uit het oog. Daar waar de laatste het staatsbestuur moet bewaken en rekenschap afvorderen, staat zij tegen de Regering over, maar zoodra zij, als bij de wetgeving, gezamenlijk met de Regering moet werken hebben beide één belang: dat de gezamenlijke arbeid eene goede uitkomst oplevere [1]). Tegenover dat eene doel moeten alle ingebeelde rechten van een' der takken van de wetgevende macht tegenover de andere wegvallen. Om dat door gemeenschappelijke krachtsinspanning te bereiken, dienen de attributen aan ieder hunner in deze hoedanigheid geschonken, dus ook het

---

[1]) Vgl. de redevoering van den Heer NEDERMEIJER VAN ROSENTHAL. Zitting der Tweede Kamer van 24 April 1849. Bijbl. 1849. II. 344.

recht van amendement. Wordt die strekking miskend, dan is reeds vooraf een goed resultaat onmogelijk.

Het is met het recht van amendement even als met de meeste andere politieke rechten gegaan; men heeft er meermalen die beteekenis aan toegekend, welke men meende het meest in het belang van zijnen persoon of van zijne partij te wezen. Aan die verschillende opvatting ligt evenwel steeds de meening die wij bestreden, als zouden Regering en Vertegenwoordiging bij het tot stand brengen der wet een vijandig standpunt tegenover elkander innemen, meer of minder duidelijk ten grondslag. Men mag echter tot verschooning dezer opvatting den drang der omstandigheden en de koude werkelijkheid aanvoeren, die meermalen eensgezindheid en streven naar één doel onmogelijk maakten door een verschil van politieke richting tusschen de beide takken der wetgevende macht, die door gemis van ondervinding in het constitutionele staatsleven somwijlen tot groot nadeel der ingezetenen langeren tijd bleef voortduren. Wij willen thans in korte trekken die opvattingen der strekking van het recht van amendement, welke met de door ons verdedigde in strijd zijn, schetsen en tevens de gronden aanvoeren, die ons tot verwerping daarvan hebben geleid.

Volgens de eerste is het recht van amendement het middel waardoor tusschen Regering en Volksvertegenwoordiging eene gewenschte overeenstemming bij het maken der wetten tot stand komt. Op hoofdpunten en vooral op punten van meer ondergeschikt belang zal toch meermalen verschil van gevoelen tusschen haar bestaan; wanneer door ééne stemming over het geheele ontwerp moet worden beslist zal dit verschil zich met groote scherpte vertoonen en het tot stand brengen van wetten moeijelijk, zoo niet onmogelijk maken. Bij de toepassing van het recht van amendement is zulks niet meer het geval; dan is men in de gelegenheid van weêrskanten toe te geven en

door het aanbrengen van gepaste wijzigingen de wetsontwerpen voor allen smakelijk en aannemelijk te maken [1]). Zij die deze meening voorstaan verschillen thans weder in het meer of minder uitgestrekte gebruik dat zij van dit middel wenschen te maken, want terwijl sommigen het op eene ruime schaal toegepast en als grondslag der beraadslagingen bij de Vertegenwoordiging wenschen aangenomen te zien, beschouwen anderen het als een uiterste, een noodmiddel dat eerst dan, wanneer alle andere middelen om tot eene gewenschte overeenstemming te geraken zijn uitgeput, mag worden aangewend [2]).

Zij die deze opvatting voorstaan vormen zich, naar onze bescheidene meening, een onjuist denkbeeld van de werkzaamheid en onderlinge verhouding van de verschillende takken der wetgevende macht. Zij beschouwen het werk der wetgeving, het tot stand brengen van wetten als eene onderhandeling tusschen Regering en Vertegenwoordiging [3]), waarbij men van weêrskanten iets opoffert van zijne inzichten om eene goede uitkomst mogelijk te maken. Dit karakter mag in waarheid niet aan de wetgevende werkzaamheid in den constitutionelen staat worden toegekend. Wel kan meermalen een lid der Vertegenwoordiging of zelfs der Regering zich genoopt gevoelen, eene door hem voorgestane meening ten opzichte van een of ander punt van meer ondergeschikt belang op te geven, ten einde de werkzaamheid der wetgeving niet te belemmeren. Hij zal dit kunnen doen zonder daarom zijnen plicht te verzaken en alzoo aan een

---

[1]) Vgl. de discussien over het R. v. O. in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 April 1849 en volgende dagen. Bijblad 1849. II. 304 vlg.

[2]) T. z. pl. Vooral Bijbl. II. 347 vlg.

[3]) Vgl. de stukken gewisseld bij gelegenheid der behandeling van het voorstel tot herziening van het R. v. O. der Tweede Kamer in de zittingen van 18⁴³/₄₄ en 18⁴⁴/₄₅. Vooral het verslag der commissie van 29 Mei 1844. (Stc. 30 en 31 Mei 1844 N°. 127 en 128).

geheel ontwerp zijne goedkeurende stem kunnen schenken al stemt hij niet onverdeeld met alle onderdeelen daarvan in, mits de punten waarop hij toegeeft niet zoodanige zijn als hij meent dat eenen belangrijken invloed op den toestand der ingezetenen kunnen uitoefenen. Wanneer de Volksvertegenwoordiging of de Regering, deze wijze van handelen volgde, zoude zij zonder eenigen twijfel den weg der plichtsvervulling verlaten. Zoodra zij beide onderhandelende dat wat zij nuttig oordeelden zouden opgeven ter wille van iets door haar schadelijk of zelfs minder verkiesselijk geacht, ten einde in een ander opzicht voldoening harer inzichten te erlangen, zouden zij het hooge standpunt verlaten waarop zij geplaatst zijn en aan hare roeping ontrouw worden. De ontwerpen die door de Regering worden voorgesteld behooren hare meening ten opzichte van het daarin geregelde punt volkomen te omvatten; de Vertegenwoordiging, tot medewerking aan het tot stand brengen der wet geroepen, mag aan geene bepaling hare goedkeuring schenken, die zij niet alleen niet goed, maar niet de best mogelijke oordeelt, terwijl dan eindelijk het Hoofd van den staat zijne medewerking om het door haar aangenomen ontwerp tot wet te verheffen eerst dan mag schenken, wanneer hij meent dat zulks in het welbegrepen belang der ingezetenen wenschelijk is. Die verschillende handelingen moeten alle op zich zelve, onderling onafhankelijk geschieden, willen zij den waarborg opleveren tot het verkrijgen van goede wetten, zooals men van haar verwacht. Tot voorlichting der Vertegenwoordiging verschijnt de Regering in de vergadering, ten einde die in te lichten omtrent den geest, den zamenhang, de verschillende afzonderlijke bepalingen der door haar voorgedragen ontwerpen, voert zij daar het woord; maar niet om als het ware een accoord te treffen of de voorwaarden eener wederzijdsche goedkeuring van het ontwerp te bedingen. Zoodra deze opvatting harer werkzaamheid in de ver-

gadering der Vertegenwoordiging algemeen werd gehuldigd, zoude het voordeel dat haar arbeid aanbrengt geheel vervallen zijn [1]). Het verschil omtrent de meer of minder ruime toepassing van het recht van amendement is, waar deze beschouwing gehuldigd wordt, van ondergeschikt belang en wij aarzelen niet om met hen, die van de door ons bestreden opvatting uitgaande het recht van amendement een noodmiddel noemen, volkomen in te stemmen, daar ongetwijfeld, wil men onderhandeling, de meest vreedzame, of liever de meest transigerende middelen de verkiesselijkste zijn en dus behooren aangewend te worden alvorens tot het amenderen van een ontwerp mag worden overgegaan.

Eene andere opvatting is die, welke het recht van amendement een uitvloeisel en onderdeel van het recht van initiatief noemt [2]). Hierbij valt evenwel onderscheid te maken, daar niet allen onder recht van initiatief der Volksvertegenwoordiging hetzelfde verstaan. Volgens sommigen toch beteekent het recht van initiatief (l'initiative parlementaire) de bevoegdheid der Volksvertegenwoordiging om mede te werken aan het tot stand brengen der wet en staat het dan tegenover de

---

[1]) Het onafhankelijk standpunt van Regering en Vertegenwoordiging bij de wetgeving werd ook aangewezen door den Heer NEDERMEYER VAN ROSENTHAL in de zitting der Tweede Kamer van 24 April 1849. Bijbl. 1849. II. 344.

[2]) CHATEAUBRIAND. De la Monarchie selon la Charte. Oeuvr. compl. XXV. 20. VALETTE et SAINT-MARSY. Traité de la confection des lois. 77, 89. Mr. J. J. DE LA BASSECOUR CAAN. Handleiding tot de kennis van het Administratief Regt in Nederland, I. 109. Mr. J. H. G. BOISSEVAIN. Aanteek. op de Grondwet. art. 107. Memorie van Beantwoording der wetsvoorstellen tot herziening der Grondwet 1845. Handelingen 196. Vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal (de Heer MUTSAERS) 23 April 1850. Bijbl. V. Z. 31. Verslag uitgebragt omtrent de amendements-voorstellen van den Heer POORTMAN op het wets-ontwerp tot regeling van het recht van vereeniging en vergadering van 18 Julij 1851. Bijbl. 1850/51. Bijl. 743. enz.

bevoegdheid om alleen over voorgelegde wetsontwerpen een goed- of afkeurend oordeel uit te spreken. Zoo opgevat omsluit dit recht zoowel de bevoegdheid om voorstellen van wet te doen, als die om voorgestelde te wijzigen en tevens elke andere bevoegdheid, welke aan eene wetgevende vergadering uit den aard harer werkzaamheid zoude kunnen toekomen [1]). Wanneer men de bevoegdheid om aan de wetgeving zelfstandig mede te werken onder de uitdrukking recht van initiatief wil verstaan, dan is voorzeker ook het recht van amendement er een uitvloeisel van; maar dit is niet de zin dien men gemeenlijk in die woorden legt, het is ook niet de opvatting die wij bestrijden. Volgens het algemeen aangenomen spraakgebruik wordt door de woorden recht van initiatief de bevoegdheid eener wetgevende vergadering om zelfstandig voorstellen van wet ter sprake te brengen uitgedrukt, gelijk dat recht in art. 110 onzer Grondwet is omschreven [2]). Deze bevoegdheid nu behoort van het recht van amendement wel te worden onderscheiden. Hierboven hebben wij getracht haar te omschrijven en het gebruik dat door de Vertegenwoordiging daarvan behoort gemaakt te worden na te gaan [3]). Wij kunnen dus hier met korte woorden volstaan.

Het recht om voorstellen van wet te doen is aan de Vertegenwoordiging geschonken, om daar waar de Regering met eene bestaande behoefte van wetgeving onbekend is of niet genoeg-

---

[1]) VALETTE et SAINT-MARSIJ. Traité de la confection des lois. 89. Proposition et amendement ne procèdent-ils pas d'une seule et unique source? .... Le droit d'initiative engendre tout à la fois le droit de proposer et le droit d'amender.

[2]) Art. 110 Grondwet. De Staten-Generaal hebben het recht voorstellen van wet aan den Koning te doen. Zeer juist definieert GUIZOT het recht van initiatief als le droit d'introduire dans les chambres des questions que le Gouvernement n'y a point portées. (Histoire des Origines du Gouv. Rep. II. 353).

[3]) Zie blz. 85.

zaam acht daarop slaat of ook wel weigert tot voorziening daarin de noodige maatregelen te nemen, zelve de hand aan het werk te kunnen slaan en voorziening voor te bereiden. Uit den aard harer werkzaamheid als tak der wetgevende macht is deze bevoegdheid voor de Vertegenwoordiging onmisbaar. Daar ze haar geschonken is tot het richtig volbrengen dier werkzaamheid, staat ze tot het recht van amendement dat om dezelfde reden aan de Vertegenwoordiging is geschonken in naauwe betrekking; maar in geen geval mogen beide rechten, die geheel -op zich zelve staan en ieder tot het verrichten van een ander deel der wetgevende werkzaamheid moeten dienen, worden verward of gelijk gesteld en als een en hetzelfde recht beschouwd.

Bij het overwegen der omstandigheid die niet kan worden geloochend, dat werkelijk een ander deel dier werkzaamheid door middel der eene, een ander weder door middel der andere bevoegdheid geschiedt, zal het onderscheid dat tusschen het recht van initiatief en dat van amendement bestaat, dadelijk in het oog springen. Nimmer zal ook het recht om een voorstel te doen met dat om het van eenen ander uitgegane voorstel te wijzigen gelijkgesteld of het laatste als een uitvloeisel van het eerste beschouwd kunnen worden. Wij meenen geen beter bewijs van de onhoudbaarheid der bestreden opvatting te kunnen geven, dan door aan te wijzen hoe ze haren grond vindt in de politieke wrijvingen, die aan de toekenning van het recht van amendement aan de Volksvertegenwoordiging zijn voorafgegaan en ten onzent versterkt is door de duistere bepalingen der Grondwet, maar geenszins in de natuur van het recht zelf ligt opgesloten.

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij o. a. de bepaling van art. 46 der Fransche Charte van 1814 besproken en met een woord van den strijd over de toepassing daarvan ontstaan

gewag gemaakt [1]). De Regering weigerde daar, gelijk wij zagen, hare goedkeuring aan vele amendementsvoorstellen en voerde in de meeste gevallen als reden daarvoor aan, dat het geene amendementsvoorstellen, maar geheel nieuwe voorstellen van wet waren. Zeer dikwijls was zij in haar recht, maar het misbruik kwam voort uit de omstandigheid dat de Vertegenwoordiging daar toen het recht van initiatief miste. Om de door haar gevolgde handelwijze te verdedigen, werd toen voor het eerst de leer verkondigd dat het recht van amendement niets anders dan een onderdeel van het recht van initiatief is, dat het onmogelijk is eene grenslijn tusschen die beide rechten te trekken, dat derhalve de Vertegenwoordiging volkomen rechtmatig handelde [2]).

Hier te lande bragten de omstandigheden langs den omgekeerden weg tot hetzelfde resultaat. De Tweede Kamer bezat volgens de Grondwet van 1815 het recht van initiatief, maar miste dat van amendement. Reeds in het verslag der commissie van Rapporteurs uit de Staten-Generaal over de Grondwet van 1815 was er als eene vergoelijking van dat gemis op gewezen, hoe de Staten-Generaal krachtens het eerste haar toegekende recht aan den Koning steeds voorstellen tot wijziging zouden kunnen indienen [3]). De onhoudbaarheid dezer meening bleek; maar deze eerste vingerwijzing volgende en misschien wel in navolging der door de Fransche publicisten niet zonder succes verkondigde leer, hebben zij die hier te lande de toekenning van het recht van amendement aan de Tweede Kamer verlangden er op gewezen, hoe dit niet anders dan een logisch uitvloeisel van het aan de Kamer toekomend recht van initia-

---

[1]) Vgl. blz. 27.

[2]) CHATEAUBRIAND, t. a. pl. Vgl. ook DUVERGIER DE HAURANNE, passim.

[3]) Vgl. blz. 54.

tief was en hoe het daardoor als het ware reeds in beginsel aan haar was toegestaan [1]). Dezelfde opvatting huldigde de Regering, toen zij bij de Grondwetsherziening van 1848 de toekenning van het recht van amendement aan de Tweede Kamer voordroeg [2]) en sedert is er bij voorkomende discussien op gewezen, dat dit de ware opvatting van het recht van amendement hier te lande is, daar het ook bij de invoering als zoodanig werd opgevat [3]). Zoodanige redenering kan, meenen wij, niet krachtig genoeg worden bestreden; zoo ergens, dan behoort bij de bepalingen der Grondwet de historische uitlegging der wet geheel anders te geschieden dan door eene bloote opsomming der gevoelens, die daarover ten tijde der invoering zijn uitgesproken. Het zal bij de vaststelling van Grondwetten wel meest als hier te lande in 1848 gaan, de questions brûlantes, ééne of meer in getal, doen alle andere punten hoe gewichtig ook onopgemerkt voorbij gaan en de enkele zinsneden die daaromtrent zonder tegenspraak te ontmoeten zijn geschreven of geuit, kunnen nimmer zonder nader onderzoek eene bron van wetsuitlegging zijn.

Intusschen heeft de opvatting, dat het recht van amendement een onderdeel van het recht van initiatief zoude zijn [4]), hier te lande bij voortduring grooten bijval gevonden en heeft ook een deel harer kracht ontleend aan de redactie der vijfde afdeeling van het derde hoofdstuk onzer Grondwet. Algemeen

---

[1]) THORBECKE, Aanteekening op de Grondwet. I. 304.

[2]) Bijblad 1847—1848. 345.

[3]) Zitting der Tweede Kamer van 16 Julij 1851. Discussie over de amend. van den Heer POORTMAN op het ontwerp van wet tot regeling van het recht van vereeniging en vergadering. Bijbl. 1850—1851. 1160 vlg.

[4]) „Het recht van initiatief toegepast op voorstellen des Konings.” Bijblad 1850—1851. Bijl. 743.

wordt erkend, dat daaraan niet genoegzame zorg is besteed en reeds in de beraadslagingen der Tweede Kamer en voornamelijk in de processen-verbaal van de beraadslaging der afdeelingen van de Eerste Kamer over het ontwerp nº. III der wetten tot herziening der Grondwet in 1848 is aanmerking gemaakt op de duisterheid en den weinigen zamenhang der in deze afdeeling vervatte bepalingen [1]).

De reden daarvan is denkelijk te zoeken in de omstandigheid dat de ontwerper nog op twee gedachten heeft gehinkt en daarom de theorie, welke door den geest der bepalingen wordt gehuldigd, niet duidelijk in de letter daarvan heeft weergegeven. Volgens de bepalingen der Grondwet van 1815 zond de Koning de van Hem uitgaande ontwerpen aan de Tweede Kamer, deze zond ze na goedkeuring aan de Eerste en bijaldien deze het voorstel goedkeurde was het wet. Alleen bij wetsvoorstellen van het initiatief der Staten-Generaal uitgaande, werd 's Konings toestemming het laatst gevraagd. Volgens den zamenhang van de bepalingen dier Grondwet was deze handelwijze rationeel, maar met de toekenning van het recht van amendement en de daardoor gehuldigde opvatting van de wetgevende werkzaamheid en onderlinge verhouding van Koning en Staten-Generaal hadden deze bepalingen in 1848 eene aanmerkelijke verandering noodig. Die werd evenwel achterwege gelaten. Het voorstellen van wetten door den Koning is behouden in art. 105, in dien verkeerden zin, dat het zijne persoonlijke voorstellen, niet (zooals in andere constitutionele Staten, b. v. België) de met zijne toestemming in gereedheid gebragte ontwerpen zijn en in art. 114 is zeer onduidelijk uitgedrukt dat alle voorstellen van wet na goedkeuring door de Staten-Generaal de sanctie des

[1]) Bijblad 1847—1848. 738, 742 en de achter dat deel van 't Bijblad afgedrukte Processen-Verbaal van de afdeelingen der Eerste Kamer.

Konings behoeven, om tot wet te worden verheven. Nu moge al in 1848 de Minister van Justitie eenen zeer gezonden zin aan deze bepalingen gegeven en ze, in dien zin opgevat, verdedigd hebben [1]), zonder veel moeite kan er eene andere beteekenis aan worden geschonken, volgens welke de wijzigingen door de beide Kamers krachtens art. 107 der Grondwet in 's Konings voorstellen gemaakt werkelijk voorstellen van wet aan den Koning zijn, die alleen 's Konings nadere toestemming behoeven, zoo deze al in het geheel voor een geamendeerd wetsontwerp noodig is. Er bestaat wel is waar geen twijfel of de bepalingen van art. 104—114 der Grondwet zullen meer en meer in den zin, door den Minister verdedigd, worden opgevat, maar ze zullen steeds door deze duisterheid en onderlingen strijd eene vlek op de Grondwetsherziening van 1848 wezen en een wapen zijn in de hand van hem, die de ware beginselen van constitutioneel staatsrecht om welke reden ook wil bestrijden.

Is alzoo de bestreden opvatting van het recht van amendement een gevolg van en een wapen in den strijd, dien de Vertegenwoordiging tot verovering der haar noodige attributen voeren moest, geweest, ze mist, nu eenmaal die rechten zijn verkregen en met een' onpartijdigen blik kunnen onderzocht en omschreven worden, allen hechten grondslag.

Niettegenstaande het naauw verband dat tusschen beide bestaat, mag het onderscheid niet worden voorbijgezien, dat zich openbaart in het verschillende doeleinde waartoe het recht van initiatief en dat van amendement behooren aangewend te worden. Ze vullen elkander aan, daar de Vertegenwoordiging door beide te bezitten het zamenstel der bevoegdheden, die haar bij de wetgevende werkzaamheid noodig zijn, heeft verkregen,

---

[1]) De heer DONKER CURTIUS, zitting der Tweede Kamer van 19 Augustus 1848. Bijbl. 1847—1848: 742.

maar daarom zal deze des te meer behooren te waken dat ze beide rechten goed gebruike en er niet, door die te verwarren of in elkanders plaats te doen treden, tot nadeel van den staat misbruik van make.

In enkele constitutionele staten, waar de Vertegenwoordiging in twee Kamers is gesplitst, is het recht van amendement aan de eene geschonken en aan de andere onthouden. Dit is met name in ons vaderland het geval, waar de Eerste Kamer der Staten-Generaal het recht van amendement mist [1]; ook in Noorwegen is aan den Lagthing alleen de bevoegdheid tot het vragen van wijzigingen, niet tot wijzigen geschonken [2]. Wij willen thans nog nagaan, in hoeverre de voor deze onthouding aangevoerde redenen met de hier boven ontwikkelde beginselen kunnen worden in overeenstemming gebragt.

De ware reden mag hier te lande in de weinige sympathie, die de Eerste Kamer sedert hare oprichting door hare zamenstelling als anderszins bij het Nederlandsche volk gevonden heeft, worden gezocht. Maar de gronden, die voor de onthouding opgegeven werden, bestonden voornamelijk in eene denkbeeldige grenslijn, tusschen den aard der werkzaamheid van de beide deelen der Vertegenwoordiging getrokken, gelijk wij dat hierboven met een paar aanhalingen hebben aangetoond [3]. Is de splitsing der Vertegenwoordiging werkelijk aangenomen met het denkbeeld, om door eene verdeeling in twee vergaderingen ook verschillende soorten van werkzaamheid aan ieder harer op te dragen? Deze vraag dient allereerst te worden beantwoord.

De splitsing der Vertegenwoordiging had voornamelijk tot

---

[1]) Vgl. blz. 74.
[2]) Vgl. blz. 39.
[3]) Vgl. blz. 75.

doel om er de twee elementen, die overal en in elke richting in de maatschappij voorhanden zijn, het voorwaarts strevend en het behoudend element nevens elkander in op te nemen. Men trachtte ieder dezer elementen zooveel mogelijk in een dier beide deelen zamen te vatten om door de wederkeerige werking, die zij op elkander uitoefenen, de leemten en gebreken, die zich in de werking van het geheel wanneer een der beide elementen voortdurend den boventoon voerde zouden openbaren, aan te vullen. Men wenscht ze als het ware tegenover elkander te stellen, om elkander in evenwicht te houden, opdat in ieder bijzonder geval dat element de zege behale, dat bewijst het recht aan zijnen kant te hebben [1]). Uit deze opvatting van het doel der splitsing volgt dat, zal er van evenwicht sprake zijn, beide deelen gelijken werkkring moeten hebben, daar wanneer die verschilt de eene tak der Vertegenwoordiging den invloed des anderen niet zal ondervinden en daardoor feitelijk alle voordeelen welke uit die verdeeling konden voortvloeijen zullen worden gemist.

Men heeft gezegd, dat al moge deze stelling in beginsel waar zijn, ze toch hier te lande ten opzichte van de beide Kamers der Staten-Generaal niet kan opgaan, daar de Eerste Kamer wel zeker eenen, van dien der Tweede Kamer onderscheiden, werkkring heeft. Zij moet, zegt men, een waarborg zijn tegen overijling en tegen hartstochten in tijden van onrust en is alsdan tusschen den Troon en de Tweede Kamer geplaatst [2]).

---

[1]) GUIZOT, Histoire du Gouvernement Représentatif. II. 18e leçon. VANDENPEEREBOOM, Du Gouvernement Représentatif en Belgique. I, 16 vlg. en de daar aangehaalde schrijvers.

[2]) S. A. VENING MEINESZ, Geschiedenis der Staatsregtelijke bepalingen betrekkelijk de vervaardiging van wetten en algemeene beginsèlen, die hierbij be-

Het eerste deel dezer omschrijving is niets anders als eene gedeeltelijke toepassing van het zoo even in beginsel aangevoerde op een bijzonder geval, t. w. tijden van onrust. Ook volgens ons staatsrecht is het onmogelijk zich de Eerste Kamer anders voor te stellen, dan als dat deel der Staten-Generaal dat het behoudend element vertegenwoordigt en is dit zoo, dan is geene andere dan het waken tegen overijling en hartstochten ten allen tijde hare taak, in zooverre men vermoeden mag dat deze beide verkeerdheden het eerst en het meest bij de mannen van den vooruitgang zullen worden aangetroffen. Maar dan moet zij ook met de middelen toegerust zijn, om die taak te vervullen. Dat zij eene soort van scheidsrechter tusschen den Koning en de Tweede Kamer zoude zijn is nergens in ons staatsrecht geschreven, maar overal waar de wetgevende macht in drie deelen gesplitst is, zal de meening van twee eenstemmig denkende de grootste kans hebben te zegevieren en zal dus ook hier bij verschil van gevoelen tusschen twee der deelen de meening van het derde veelal beslissend zijn. De roeping der Eerste Kamer ten onzent kan men zich onmogelijk anders denken dan als die van elk zoodanig ligchaam in andere constitutionele staten. Het is wel mogelijk door het onthouden van de noodige macht hare werkzaamheid te belemmeren, maar men schenkt haar door het besnoeijen harer bevoegdheden geene andere roeping. Volgens die welke uit den aard der zaak de hare is, staat haar werkkring volkomen met die van de Tweede Kamer gelijk en kan alleen de geest waarin zij werkt eenigermate verschillend zijn [1]).

---

hooren te gelden. Amsterdam 1856, blz. 147. Jhr. Mr. J. DE BOSCH KEMPER, Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche Staatsregt en Staatsbestuur. Amsterdam 1853. § 112 en de stukken op blz. 74 aangehaald.

[1]) Dat juist de geest waarin eene Eerste Kamer werkzaam is het bezit van

Deze tak der Vertegenwoordiging moet derhalve ook de noodige attributen om die taak te vervullen bezitten, want mist hij die dan zal zijn bestaan onnut en eene noodelooze belemmering voor de spoedige afdoening van zaken zijn; het noodige aanzien om eenig nut te stichten zal hij eveneens missen en in den regel zal onwil der ingezetenen het gevolg wezen zijner besluiten, waar die met de meening van den anderen tak der Volksvertegenwoordiging in strijd zijn. Nergens kan dit beter worden aangetoond dan juist in ons vaderland. Daar ze de kracht niet had om iets goeds tot stand te brengen en daardoor geen nut stichtte, werd de Eerste Kamer hier nooit populair; daar men gereedelijk veel verkeerds op hare rekening stelde, verwekte zij bij velen onwil. Eerst wanneer aan haar met andere noodige attributen ook het recht van amendement zal zijn geschonken, zal men op den duur goede vruchten van haar bestaan en werken kunnen zien [1]).

Een ander bezwaar tegen het toestaan van het recht van amendement aan de Eerste Kamer was, dat men daardoor vreesde voet te zullen geven aan eenen verderfelijken transactie-geest bij de aanneming der wetsontwerpen [2]). Ook dit bezwaar kunnen wij niet deelen.

De verdeeling der Volksvertegenwoordiging in twee takken berust op het beginsel van wederzijdsch bedwang. Iedere maatregel door de beide deelen aangenomen is de zege-

---

het recht van amendement te meer voor haar noodzakelijk maakt, is in Engeland zeer te recht begrepen. MAY, Constitutional History. I. 264.

[1]) Vgl. de adviezen in de dubbele Kamer van 1848 in dien geest uitgebragt door de Heeren SLOET TOT OLDHUIS (3 October. Bijbl. 1847—1848. 914) en VAN REEDE VAN OUTSHOORN (5 October. Bijbl. 955).

[2]) DE LA BASSECOUR CAAN, Handl. tot de kennis van het Administratief Regt. I. 109. Memorie van Beantwoording der negen voorstellers eener herziening der Grondwet in 1845. Handelingen 196.

praal van een der beide elementen, dat in dit bijzonder geval het gegronde zijner meening heeft bewezen, of zoo als wel meestal zal plaats hebben het gevolg van wederzijdsche toenadering waardoor uitersten worden geweerd. Men moge al of niet gunstig over deze wijze van werken denken, daar waar de splitsing der Vertegenwoordiging bestaat is zij gehuldigd. En waarom zoude dan bij de wetgeving alleen wat anders voor voordeel wordt gehouden een nadeel worden gerekend en hier de vrije werking van een der elementen worden geweerd? Tegen het gevaar, dat de transactie schadelijk worden zoude, behooren de innerlijke kracht en goede geest der Vertegenwoordiging en het Reglement van Orde te waken [1]).

In de meeste constitutionele staten waar de Vertegenwoordiging is gesplitst, bezitten dan ook beide takken het recht van amendement. Alleen is hier en daar eene uitzondering gemaakt ten opzichte der belasting- en begrootings-wetten (money-bills).

Deze is uit het Engelsche staatsrecht overgenomen, maar niet op eene zeer consequente wijze, daar ze in Engeland op de stelling berust dat het goedkeuren van money-bills geene daad van wetgeving is [2]), terwijl in den tekst van vele constitutien op het vaste land van Europa eene tegenovergestelde opvatting is uitgedrukt.

De opvatting die in Engeland wordt gehuldigd mag in jure constituendo voor de ware gehouden worden; het toestaan

---

[1]) Eene derde reden voor de onthouding van het recht van amendement aan de Eerste Kamer bespreken wij in Hoofdstuk IV. §. 7. Vgl. over dit onderwerp Mr. J. LUZAC, De Eerste Kamer in den Constitutionelen Staat. (Bijdragen van BETZ, BOER en HUBRECHT. V. 142 vlg.) die eveneens de hier verdedigde meening is toegedaan.

[1]) Vgl. blz. 20.

der heffing van belastingen en het vaststellen der staatsbegrootingen kan niet rechtstreeks wetgeving worden genoemd. Toch heeft de tegenovergestelde opvatting in jure constituto geene nadeelen veroorzaakt. Evenmin is de onthouding aan den eenen tak der Vertegenwoordiging van het recht om deze ontwerpen te amenderen van overwegend praktisch belang, daar deze soort van wetgeving toch nimmer met den gewonen wetgevingsarbeid op eene lijn kan worden gesteld. De vaststelling der belasting- en begrootings-wetten heeft niet die waarborgen noodig, welke bij andere wetten behoefte is. Zij zijn voor het meerendeel slechts korten tijd van kracht en door de telkens terugkeerende overweging worden zij van zelve voortdurend van feilen gezuiverd. Toch ware het beginsel getrouwer toegepast, zoo men daar waar de vaststelling er van als een deel der wetgeving beschouwd wordt aan beide takken der Vertegenwoordiging, bijaldien ze overigens het recht van amendement bezitten, ook in dezen de bevoegdheid om die ontwerpen te wijzigen had geschonken.

DERDE HOOFDSTUK.

GRENZEN VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT.



C'est là ce qu'il faut déclarer, c'est la vérité importante, le principe éternel qu'il faut établir. Aucune autorité sur la terre n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle des rois, à quelque titre qu'ils règnent, ni celle de la loi, qui, n'étant que l'expression de la volonté du peuple ou du prince, suivant la forme du gouvernement, doit être circonscrite dans les mêmes bornes que l'autorité dont elle émane.

B. CONSTANT. Cours de Pol. Const. par E. LABOULAYE. I. 13.

Toen CHATEAUBRIAND verklaarde, dat het onderzoek naar de grenzen van het recht van amendement alleen tot politieke bespiegelingen zonder praktisch resultaat kon leiden [1]), had hij van zijn standpunt en met zijne opvatting van dat recht volkomen gelijk. Met vrijmoedigheid toch durven wij beweren, dat alleen die opvatting welke in het voorgaande hoofdstuk

[1]) CHATEAUBRIAND. De la monarchie selon la Charte. Oeuvres Complètes. Paris 1827. Tom. XXV. 20. Vouloir fixer des bornes au droit d'amendement; trouver le point mathématique où l'amendement finit, où la proposition de loi commence; savoir exactement quand cet amendement empiète, quand il n'empiète pas sur la prérogative, c'est se perdre dans une métaphysique politique, sans rivage et sans fond.

door ons werd verdedigd eene omschrijving der grenzen van het recht van amendement mogelijk maakt. Met elke andere is het onmogelijk daartoe te geraken.

Wanneer toch dat recht het middel is waardoor de meer of minder vijandig tegenover elkander staande Regering en Vertegenwoordiging door wederzijdsch toegeven tot het vaststellen der wet moeten geraken, dan zal eene bepaling der wijze waarop het moet worden toegepast niet denkbaar zijn. Alles hangt dan van omstandigheden af en bij ieder voorkomend geval zal een ander gebruik van dat middel moeten gemaakt worden. Naarmate het verschil van gevoelen de grondslagen waarop de regeling der aanhangige zaak moet rusten betreft of, deze onaangeroerd latende, zich alleen tot ondergeschikte punten bepaalt, zal ook de transactie van meer of minder gewicht zijn en het recht van amendement in ruimeren of beperkteren zin moeten toegepast worden. Vat men het op als een onderdeel van het recht van initiatief, eene toepassing daarvan op één bijzonder geval, dan is ook alle denkbeeld van begrensdheid uitgesloten. Niemand zal beweren dat de Vertegenwoordiging bij het gebruik maken van dit laatste recht aan eenige grens is gebonden, daar zij de regeling van elk onderwerp welke haar noodig toeschijnt kan voordragen. Is het recht van amendement slechts een vorm waarin zich deze bevoegdheid openbaart, dan mogen ook de voorstellen van haar uit kracht daarvan uitgaande elk onderwerp op elke denkbare wijze aanroeren. Wil men alzoo eene dezer beide opvattingen aannemen, dan is, ieder zal het volmondig moeten erkennen, het recht van amendement onbegrensd.

Naar onze bescheidene meening zijn die opvattingen meermalen om dat resultaat gehuldigd. Niet dat zij die het deden opzettelijk ter kwader trouw hebben gehandeld en tegen beter weten aan eene stelling hebben verdedigd, welke zij voor on-

houdbaar hielden. Maar in den politieken strijd, die het gevolg van de onvolmaaktheid onzer natuur en de onvolledigheid van elken ook van den constitutionelen staatsvorm is, is het recht van amendement als een wapen, dat geenszins verwerpelijk mag genoemd worden, te gebruiken. Dan evenwel dient het niet om aan de wetgeving mede te werken, maar om het tot stand brengen eener wet, die men in beginsel verkeerd rekent, te verhinderen, het in werking komen daarvan eenigen tijd te verschuiven [1]). Tot zoodanig gebruik behoort het evenwel als onbeperkt te worden opgevat; elk voorstel tot verandering moet dan den naam van amendementsvoorstel kunnen dragen. Het is niet te verwonderen dat velen met goede bedoelingen zich tot een zoodanig, naar onze meening geheel verkeerd gebruik van het recht van amendement hebben laten verleiden en daardoor zijn gedwongen geworden later eene opvatting er van, welke oorspronkelijk de hunne niet was, te verdedigen. Juist omdat het als wapen in den politieken strijd van den dag werd gebruikt, zien we somwijlen ook staatslieden en rechtsgeleerden van grooten naam ter goeder trouw binnen een kort tijdsverloop op de meest uiteenloopende, soms tegenstrijdige wijzen de grenzen van dit recht afbakenen [2]).

Maar de omstandigheid dat met de bestreden opvattingen

---

[1]) Zie van zoodanig gebruik een voorbeeld in het omstandig verhaal bij DUVERGIER DE HAURANNE. Gouv. Parl. en France. V. 436.

[2]) Zoo zegt o. a. THORBECKE. Parlementaire Redevoeringen I. 199. Het regt van amendement heeft uit den aard der zaak zijne natuurlijke grenzen. Men moet het systeem en de grondslagen van een voorstel goedkeuren, dat men tracht aan te vullen of te verbeteren. Doch een onverbeterlijk voorstel door een ander te vervangen, zou niet zijn amenderen, maar het initiatief nemen van een nieuw ontwerp. (Zitting 2[de] Kamer 16 Mei 1849). En korten tijd daarna, Parlement. Redev. I. 239. (Zitting van 20 Julij 1849): Aangenomen, een amendement dreigde verandering in het systeem van een ontwerp te brengen, is het amendement uit dien hoofde te verwerpen, al is het goed, juist en eene verbetering? Mij dunkt, neen.

alle denkbeeld van begrensdheid vervalt, doet ons de in het voorgaande hoofdstuk verdedigde des te meer voor de ware houden. Het is toch ondenkbaar dat het recht tot wijziging van wetsvoorstellen uit zijnen aard onbegrensd zoude zijn, dat aan de Vertegenwoordiging een attribuut geschonken zoude wezen tot willekeurig gebruik naar gelang van omstandigheden. Dat zij, die in de hitte van den strijd naar wapenen omzien, het zich ten nutte maken zonder zich af te vragen of het daarvan gemaakte gebruik wel het ware is, kan zeker verklaring en misschien wel verschooning vinden; maar de wetenschap is gehouden zich kalm op een onzijdig standpunt te plaatsen; daar waar zij de rechten en plichten der staatsmachten naspeurt den strijd der partijen te vergeten en alzoo niet voor de beslissing van één vraagpunt, voor de zegepraal van éėne partij, maar voor het welzijn van allen en de toekomst van den staat te kampen.

Daarom zullen wij met terzijdestelling der overwegingen van het oogenblik, in de verschillende Vertegenwoordigende vergaderingen en in enkele vlugschriften geuit, uit de in het voorgaand hoofdstuk ontwikkelde beginselen en opvatting van het recht van amendement de grenzen daarvan trachten af te leiden, om daarna terug te komen op de bezwaren welke tegen eene omschrijving van den inhoud van dit recht kunnen worden aangevoerd.

Eene eerste aanwijzing der grenzen, binnen welke het amenderen van wetsvoorstellen behoort te geschieden, treffen wij aan in eenen regel die daarbij reeds in den aanvang der 17de eeuw in het Engelsche Parlement werd in acht genomen. Wanneer eene bill voor de tweede maal was gelezen en tot het commitment besloten was, werd tot de benoeming van leden der commissie (committees) overgegaan [1]). Daartoe had ieder lid van

[1]) Vgl. blz. 12.

het Huis het recht den naam van een' zijner medeleden, dien hij deel daarvan wenschte te zien uitmaken, uit te spreken. De clerk schreef de namen die hij hoorde uitspreken op eene lijst, totdat het voldoende getal aanwezig was als wanneer deze werd gesloten. De leden waren volkomen vrij in het noemen van wien zij wilden met slechts ééne uitzondering. But hee, zegt HAKEWIL [1], that speaketh directly against the body of the Bill, may not be named a Committee, *for he that would totally destroy will not amend.*

Het recht van amendement behoort volgens deze woorden tot verbetering der ontwerpen door de Vertegenwoordiging te worden gebruikt; elk denkbeeld van verminking, van onbruikbaarmaking behoort daarbij ten eenenmale te zijn uitgesloten [2]. En dit is juist; de medewerking der Vertegenwoordiging, waartoe dit recht het middel is, moet tot het verkrijgen van goede wetten, van betere dan zonder die medewerking mogelijk waren, strekken. Thans moeten wij slechts weten op welke wijze het middel tot dat doel moet worden aangewend. Om de grenzen van het gebruik er van te bepalen is het noodig den kring der werkzaamheid van de Vertegenwoordiging te kennen. Dien hebben wij in het voorgaande hoofdstuk trachten aan te wijzen, en het daar aangevoerde behoort ons alzoo te leiden bij de vaststelling van wat die verbetering is, welke zij kan aanbrengen. Op welke wijze kan de Vertegenwoordiging des volks een aan haar voorgelegd wetsontwerp verbeteren? Gelijk wij zagen bepaalt hare werkzaamheid zich tot het verwijderen van alles wat haar nadeelig voorkomt en het medewerken om de ontwer-

[1]) o. c. blz. 24.

[2]) BENTHAM. Tactique des assemblées politiques délibérantes. Paris 1847. p. 177. Proposer un amendement, c'est dire qu'on cherche à améliorer la proposition pour qu'elle soit ensuite approuvée.

pen van wet zoo voortreffelijk mogelijk te maken. Wanneer hierbij in aanmerking wordt genomen, wat wij zeiden omtrent de ongeschiktheid dezer vergadering om zelve ontwerpen van wet op te stellen, dan kan dit een en ander ons leiden tot eene bepaling der inwendige vereischten van elk amendement, dat door haar in een wetsontwerp wordt aangebragt. Door eene opgave daarvan zijn tevens de grenzen van het recht zelf aangewezen, want gelijk dat tot verbetering der wetsvoorstellen strekken moet, behoort ook ieder amendement datzelfde karakter van verbetering te dragen.

In de eerste plaats dan behoort ieder amendement betrekking te hebben op het onderwerp dat door het in behandeling zijnde wetsvoorstel wordt geregeld. De noodzakelijkheid van dit vereischte springt ieder aanstonds in het oog. Schromelijke verwarring in de wetgeving zoude er toch ontstaan wanneer de Vertegenwoordiging in eenig ontwerp de regeling van eene aan het daarin behandeld onderwerp geheel vreemde zaak kon inschuiven en als het ware hare goedkeuring der regeling van één onderwerp aan die van een ander ondergeschikt maken. Onmogelijk zoude iemand kunnen beweren dat zulk eene wijze van handelen tot verbetering van een ontwerp kan strekken en tevens neemt de Vertegenwoordiging daardoor eene taak op zich, het ontwerpen van wetsbepalingen, voor welke zij niet berekend is. Om al deze redenen behoort ieder amendement aan dit vereischte te voldoen. In Engeland is zulks door de Commons betwist bij gelegenheid van het „tacking of bills" in de laatste helft der 17de eeuw, toen partijgeest de leden dier vergadering verblindde, maar thans is daar te lande gedurende reeds meer dan anderhalve eeuw de noodzakelijkheid daarvan erkend [1]).

[1]) Vgl. blz. 19.

Ten onzent is bij gelegenheid der behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring der concessien van de Noorder- en Zuiderspoorwegen in de Tweede Kamer de vraag behandeld, hoever zich dit vereischte uitstrekte [1]). Het toen aangeboden wetsontwerp behelsde eene goedkeuring der door de Regering verleende concessien en dat wel bepaaldelijk van die artikelen, welke de schatkist van den staat voor vervolg van tijd door toegestane subsidien verbonden. Door den heer THORBECKE en eenige andere leden werd een amendementsvoorstel ingediend, dat strekte om vóór het 1e artikel van het ontwerp twee nieuwe artikelen in te schuiven, die eene omschrijving der spoorweglijnen, welke in het Noorden en Zuiden des Rijks behoorden aangelegd te worden, inhielden. Deze weken af van die voor welke de concessie was verleend, tot goedkeuring waarvan het ontwerp strekte. De voorzitter der Kamer [2]) maakte daarop zwarigheid om dit voorstel als een amendementsvoorstel in behandeling te brengen en lokte eene beslissing van de Kamer uit, waarbij dat karakter aan het voorstel werd ontzegd [3]). Voor dat deze genomen werd had er echter eenige discussie plaats, waarbij ook de vraag werd aangeroerd in hoeverre deze regeling buiten het onderwerp der wet viel. Naar onze bescheidene meening is de vaststelling van een spoorwegnet ten eenenmale van de goedkeuring eener verleende concessie tot den aanleg van spoorwegen onderscheiden en kan derhalve niet bij amendement in eene wet tot het laatstgenoemde doel strekkende worden ingeschoven. Tot staving van het tegenovergestelde beweren werd een antecedent der Kamer aangevoerd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot bekrachtiging eener

---

[1]) Zitting van 18 November 1859. Bijblad 1859/60. II. 242—252.

[2]) De heer VAN REENEN.

[3]) Met 39 tegen 32 stemmen.

overeenkomst van de Regering met de Handelmaatschappij in 1849 [1]) werd door den Heer DUYMAER VAN TWIST een amendementsvoorstel gedaan, strekkende om de voorwaarden der gesloten overeenkomst alsnog te wijzigen. Dit amendement werd even als twee andere op dezelfde wet voorgestelde doch minder diep ingrijpende amendementsvoorstellen bestreden, op grond dat eene overeenkomst, die tusschen de uitvoerende macht en derden gesloten is, wel door de Staten-Generaal kan bekrachtigd of verworpen, maar niet gewijzigd worden. Bij stemming werden de amendementen verworpen en het ontwerp onveranderd goedgekeurd. Hier was er nu geen sprake geweest over de vraag of deze voorstellen als amendementsvoorstellen moesten beschouwd worden. Maar de beide gevallen staan ook in geenen deele gelijk. Bijaldien de Vertegenwoordiging het recht heeft bij het goedkeuren van overeenkomsten van dezen aard de bepalingen er van te wijzigen, kan ze dit alleen doen zoowel in het onderhavige als in andere gevallen door het invoegen eener voorwaarde in het tot goedkeuring der overeenkomst strekkend ontwerp. Het onderwerp daarvan blijft hetzelfde, het is eene al of niet voorwaardelijke goedkeuring eener overeenkomst. Daarentegen is het onderscheid tusschen de goedkeuring van artikelen eener concessie en het vaststellen van spoorweglijnen aan ieder duidelijk. De andere en voornaamste vraag, in hoeverre de Tweede Kamer volgens de bepalingen der Grondwet in verband met die van het Reglement van Orde het recht had te beslissen dat dit voorstel niet als een amendementsvoorstel kon worden beschouwd, zullen wij later behandelen [2]).

Maar het is niet genoegzaam dat een amendement op het onderwerp dat in het aanhangig wetsvoorstel geregeld wordt

[1]) Zitting van 8 September 1849. Bijblad 1849 II. 781 vlg.
[2]) Hoofdstuk IV, blz. 146 vlg.

betrekking hebbe, het moet ook nog aan een ander vereischte voldoen. Het moet een uitvloeisel zijn der naauwgezette studie van het beginsel, waarvan het ontwerp uitgaat [1]). Ieder amendement behoort eene uitwerking of beperking maar altijd eene juiste toepassing daarvan te wezen, wil het in waarheid zijn, wat het zijn moet: eene verbetering. Zoodra toch de Volksvertegenwoordiging verder gaat en de door haar aangebragte wijzigingen niet aan dit vereischte voldoen, missen zij de noodzakelijke waarborgen, dat zij aan het voorgestelde doel kunnen beantwoorden. Immers, gelijk wij hebben trachten aan te toonen, is de Vertegenwoordiging tot het ontwerpen van wetten ongeschikt en mist zij de daartoe vereischte hoedanigheden geheel. Zoodra echter hare amendementen het beginsel der voorgedragen wetsontwerpen niet huldigen en uitwerken, gaat zij tot het ontwerpen van nieuwe wetten over, door een ander beginsel in de plaats van het voorgedragene te schuiven. Want òf ze huldigt het beginsel van het aangeboden ontwerp, òf ze gaat tot het maken van een nieuw ontwerp over, hetzij dat dit een ander of ook wel geen beginsel hebbe; hier is geen derde geval mogelijk. Doet zij het laatste,

---

[1]) Zeer fraai wordt dit uitgedrukt bij DE BROUCKERE et TIELEMANS. Répertoire in voce amendement. II. 197. Aussi l'amendement, en style parlementaire, ne doit il s'entendre que des corrections ou modifications que suggère l'examen approfondi d'un projet dont le principe est admis. Ook CUSHING, Lex Parliamentaria Americana. Boston. 1859. § 217. geeft de grens van het recht van amendement zeer juist weder, waar hij het doel van het commitment beschrijvende zegt: The principle of the bill being supposed to be affirmed and sanctioned by the previous proceedings, especially the second reading, at least, so far as that the house may be supposed to be willing to see the bill in the best form in which it can be put, the purpose of te commitment is, that the details of the bill may be examined and *amended, if need be, in such a manner as to carry out the principle, and to effect the object of the bill.*

dan verricht ze een werk waartoe zij niet geroepen, waartoe zij ongeschikt is. Door zich binnen de perken van het gestelde beginsel te bewegen, vervult zij integendeel hare roeping en gebruikt het recht van amendement juist tot dat doel, waarvoor ze het heeft ontvangen, doet het alzoo volkomen daaraan beantwoorden.

De wetgevende werkzaamheid der Vertegenwoordiging bestaat uit twee deelen; in de eerste plaats moet zij waken dat geene bepaling kracht van wet krijge, die de belangen der ingezetenen krenkt en ten tweede moet zij hare krachten aanwenden om mede te werken, dat de wetten die tot stand komen zoo voortreffelijk mogelijk zijn. Om het eerste gedeelte van hare taak te vervullen moet zij alzoo door het laten uitvallen van de haar minder goed voorkomende bepalingen het ontwerp kunnen wijzigen. Die bepalingen zullen echter altijd zoodanige moeten zijn, welke uit het ontwerp kunnen verwijderd worden zonder dat daarmede het beginsel vervalt, of in de toepassing daarvan belemmering gebragt wordt. Wanneer dit het geval zijn zoude, verdient het zonder eenigen twijfel verreweg de voorkeur dat de Vertegenwoordiging het geheele ontwerp afkeurt. Dan is er mogelijkheid dat een nieuw ontwerp, dat beter is, wordt ingediend en het tot stand brengen eener betere wet voorbereidt, terwijl wanneer de andere wijze van amenderen gevolgd wordt niet anders dan hoogst gebrekkige wetten bestaande uit eene zamenvoeging van bepalingen, die niet door een beginsel zijn verbonden, zullen afgekondigd worden. De taak der Vertegenwoordiging is ook volkomen vervuld, wanneer zij de ontwerpen die in beginsel schadelijk zijn afkeurt, maar uit die welke haar in beginsel nuttig en goed voorkomen de enkele afkeuring verdienende bepalingen verwijdert.

Wat het tweede gedeelte harer werkzaamheid betreft, ook dat is geheel verricht, wanneer zij zich bij het amenderen tot

de logische ontwikkeling van het beginsel der wet bepaalt. Zij vertegenwoordigt bij dit deel harer medewerking aan de wetgeving hen, die aan de wet zullen moeten gehoorzamen en brengt daardoor die bepalingen in het ontwerp, welke van dat standpunt gezien voor de volledigheid er van noodig zijn. Ook bij deze behandeling kan zij geen' beteren leiddraad hebben dan het beginsel van het voorgedragen ontwerp. De Regering werkte dat van haar standpunt uit, nu komt de Vertegenwoordiging en moet eene stof die geheel en al dezelfde is in eenen eenigzins verschillenden geest bearbeiden, zullen de beide werkzaamheden te zamen een geheel vormen. Want verwerkt zij eene eenigermate verschillende stof, dan is het evenwicht weder verbroken en de voortreffelijkheid van de zamenwerking der ongelijksoortige krachten, die in eene volledige aanvulling van elkanders arbeid bestaan moet, is onzeker en wisselvallig gemaakt. Ook om dit deel van haren arbeid naar eisch te volbrengen, behoort de Vertegenwoordiging alzoo de gestelde grens in acht te nemen.

Het is er echter verre af dat de amendementsvoorstellen, die in de Vertegenwoordigingen der onderscheidene landen bij de behandeling van wetsontwerpen worden gedaan, steeds aan dit tweede vereischte hebben beantwoord. Wij stipten reeds ter loops aan hoeveel het in Frankrijk onder de Restauratie daarvan verschilde [1]) en we willen ons hier alleen tot het aanwijzen van eenige voorbeelden uit de Nederlandsche parlementaire geschiedenis bepalen.

In 1849 bij de behandeling van het wetsontwerp tot regeling van de ministerieele verantwoordelijkheid werd door de heeren BORRET en FOKKER op art. 1 een amendement voorge-

---

[1]) Vgl. blz. 27 vlg.

steld, dat de strekking had om door het laten vervallen van het woord „opzettelijk" het beginsel der wet te wijzigen. Het werd bij herstemming aangenomen, waarop de Minister van Justitie het ontwerp introk [1]).

Bij de behandeling van het wetsontwerp tot regeling van het recht van vereeniging en vergadering werd in de zitting van de Tweede Kamer van 15 Julij 1851 door den heer POORTMAN eene reeks van amendementen daarop voorgesteld, bij het aanbieden waarvan door den voorsteller o. a. het volgende werd gezegd: „Volgens mijne bedoeling zou alzoo wegvallen de definitie van art. 1 van het ontwerp, art. 2 zou insgelijks wegvallen.... het beginsel in art. 3 schijnbaar vooropgesteld zoude mede uit het wetsontwerp worden geligt, met dien verstande dat juist het tegenovergestelde beginsel in de wet zoude worden opgenomen" [2]). Deze voorstellen misten alzoo het vereischte door ons als noodzakelijk verdedigd. In de Kamer werden ze op dien grond bestreden en in de zitting van den volgenden dag naar de afdeelingen ter overweging verzonden. Het rapport werd den 18 Julij daaraanvolgende uitgebragt [3]) maar de beraadslagingen zijn herhaaldelijk uitgesteld, waardoor het ontwerp onafgedaan is gebleven.

Den 13 Maart 1854 stelde de heer DE BRAUW een amendement op artikel 1 van het in behandeling zijnde wetsontwerp op de inkwartiering voor [4]), waardoor het beginsel van het ontwerp werd omgekeerd. Het werd aangenomen (met 39 tegen 26 stemmen) waarop de Minister het ontwerp introk.

In de zitting van 1856 op 1857 had de Regering aan de

---

[1]) Bijblad 1849. II. 550.
[2]) Bijblad 1850/51. II. 1147.
[3]) Bijblad 1850/51. Bijl. 743.
[4]) Bijblad 1853/54. II. 604.

Tweede Kamer een wetsontwerp aangeboden, waarbij de rechten op den in- en uitvoer van visch werden verminderd. Toen dit den 6 Maart 1857 in de openbare zitting werd behandeld deed de heer GEVERS DEYNOOT het voorstel om die rechten in plaats van ze te verminderen geheel te doen wegvallen en stelde tot dat einde een amendement op het eenig artikel voor. Dit werd met 31 tegen 30 stemmen aangenomen, zonder tot ernstige discussie aanleiding te hebben gegeven [1]). Oogenblikkelijk werd het gewijzigd ontwerp aangenomen. De Minister van Finantiën, verrast door eenen uitslag der stemming, dien hij niet had verwacht, zoowel als door den snellen toedracht der zaak en meenende dat hij het ontwerp niet zonder eene speciale machtiging des Konings mocht intrekken [2]), liet de stemming doorgaan en kwam vervolgens den 11 Junij 1857 aan de Eerste Kamer de verwerping van het gewijzigd ontwerp vragen, aan welk verzoek door haar werd voldaan [3]).

Bij de beraadslaging over het ontwerp van wet tot regeling van jacht en visscherij stelde de heer SANDER in de zitting van 23 Mei 1857 eene reeks van amendementen daarop voor [4]), die door den Minister van Justitie werden bestreden, daar ze

---

[1]) Bijblad 1856/57. II. 587.

[2]) Deze meening des ministers kunnen wij niet deelen. Het is de plicht der raadslieden van de Kroon om op hunne verantwoordelijkheid die maatregelen te nemen, welke zij meenen dat in het belang van den staat noodig zijn. Het zoude wanneer de minister het ontwerp had ingetrokken nog altijd aan den Koning hebben vrijgestaan, deze handeling goed te keuren of ze af te keuren en zijnen minister te ontslaan. Nu stelde hij bij de onzekerheid omtrent den uitslag der stemming in de Eerste Kamer de Regering aan groote moeijelijkheden en den staat aan de invoering eener wet, welke hij voor nadeelig hield, bloot.

[3]) Bijblad 1856/57. I. 140, 141, 143.

[4]) Bijblad 1856/57. II. 890, 891.

niet wijzigingen waren van het aangeboden ontwerp, maar een geheel nieuw ontwerp in de plaats van het aangebodene stelden. Ze werden op zijn verzoek naar de afdeelingen verzonden; de rapporteurs bragten in de zitting van 26 Mei van dat onderzoek verslag uit [1]) en op 27 Mei werden de beraadslagingen over het ontwerp geopend, die tot de aanneming daarvan leidden, maar niet dan nadat op de 56 artikelen van het ontwerp 75 amendementen voorgesteld en 30 aangenomen waren, waarvan vele met de in het ontwerp op den voorgrond gestelde beginselen in strijd waren, zoodat het als een geheel omgewerkt voorstel aan de Eerste Kamer toegezonden werd. Deze voorbeelden toonen genoegzaam aan, hoe bij de Vertegenwoordiging ook in ons vaderland de grenzen van het recht van amendement bij het behandelen der wetsontwerpen niet altijd zijn inachtgenomen, meermalen geheel zijn miskend. De redenen daarvan hebben wij reeds opgegeven, op de bezwaren die tegen het inachtnemen dier grenzen ook afgescheiden van alle politieke overwegingen worden aangevoerd, komen wij aanstonds terug.

Behalve de twee vereischten welke thans zijn ontvouwd, zijn er geene aan welke de amendementen der Vertegenwoordiging noodzakelijk moeten voldoen. Binnen de aangewezen grens behoort het aanbrengen van elke haar geschikt voorkomende wijziging tot de taak, welke zij moet vervullen. Het is echter mogelijk om het karakter nog eenigzins nader te bepalen van de veranderingen, welke door haar in een wetsontwerp kunnen gebragt worden. We mogen namelijk aannemen dat het met den aard harer zamenstelling en werkzaamheid meer overeenkomstig is, wanneer zij zich op de aanvulling en uitwerking der bepalingen eener wet en niet zoozeer op de verbetering van de redactie en van den aanleg (den bouw) van het ontwerp toe-

[1]) Bijblad ib. II. 897, 900, 922, 923. Bijl. 905, 906.

legt [1]). Dit laatste toch behoort tot de taak van den ontwerper, die door langdurige studie en ervaring aan de technische eischen der wetgeving oneindig beter kan voldoen dan de Vertegenwoordiging. Deze behoeft zich daarom bijaldien ze de krachten er toe bezit niet geheel van deze soort van verbetering te onthouden, maar het is wenschelijk dat zij vooral daarbij omzichtigheid gebruike en waar de voordeelen van haar amendement niet boven allen twijfel zijn verheven, liever dit deel der wetgevende werkzaamheid aan de mannen van het vak overlate, dan gevaar te loopen door een verkeerd geplaatst purisme als anderszins het gehalte der wetgeving te verminderen. Natuurlijk behoort, om dit met grond van haar te kunnen vorderen, ook de redactie der ontwerpen aan mannen van algemeen erkende kunde en ervaring te zijn opgedragen en de wijze waarop de ontwerpen worden zamengesteld zoodanig te zijn, dat ze genoegzame waarborgen voor hunne uitwendige deugdelijkheid oplevert.

Bij het ontwikkelen der inwendige vereischten van elk amendement hebben wij alleen op de beginselen, welke de wetgevende werkzaamheid der Volksvertegenwoordiging bepalen, gelet en hebben ons om zoo te zeggen alleen op theoretisch gebied bewogen. We zagen tevens uit enkele aangehaalde voorbeelden, dat de praktijk met de theorie wel eens in strijd is en wanneer wij de reden van dezen strijd nagaan en die vinden in verschijnselen zoo naauw aan de menschelijke natuur verbonden, dat ze zich in elken staat moeten voordoen, dan komt van zelve de

---

[1]) R. VON MOHL. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. 509. Die Aufgabe der Volksvertretung ist somit wenigstens in erster Reihe, nicht die technische Verbesserung der von der Regierung übergebenen Entwürffe, als vielmehr die Beibringung übersehener Rücksichten und Bedürfnisse. THORBECKE. Parlem. Redev. I. 183. Een slecht voorstel te maken tot eene goede wet, daartoe is deze vergadering (de Tweede Kamer) niet geroepen.

vraag ons op de lippen, of die aanwijzing der grenzen van het recht van amendement wel eenig praktisch gewicht heeft, of ze niet wezenlijk eene politieke theorie sans rivage et sans fond is, of het mogelijk is in de praktijk de grenzen door ons gesteld in acht te nemen? Daar komt nog meer bij, het tweede en meest ingrijpende vereischte, dat we stelden, is naar veler meening voor geene bepaalde omschrijving vatbaar; de bepaling van het beginsel van een ontwerp, de beslissing of een amendementsvoorstel daarmede in strijd is of niet, zullen door verschillende personen op verschillende wijze geschieden, zonder dat het stellen van eenen doorgaanden en op ieder geval toepasselijken regel daarbij mogelijk is [1]). Moet men alzoo niet trots al de aangevoerde redeneringen terugkomen tot de waarheid: dat de grenzen van het recht van amendement willekeurig worden gesteld; dat men ze wel kan denken, maar nimmer bepaald zal kunnen aanwijzen [2])?

Op deze redeneringen moeten wij antwoorden, dat het inachtnemen der grenzen van het recht van amendement bij de toepassing daarvan wel moeijelijk, maar daarom volstrekt niet onmogelijk is. Die moeijelijkheid heeft het echter weder met alle politieke rechten gemeen. Er bestaat geen recht of attribuut eener vergadering welke met een groot gezag zonder rechtstreeksche verantwoordelijkheid, gelijk de Vertegenwoordiging, is bekleed, of het levert bij de uitoefening zijne eigenaardige bezwaren op. De parlementaire geschiedenis van de constitutionele staten levert het bewijs van de waarheid dezer opmerking. Het eenige middel tegen misbruik harer bevoegdheid is dan ook de overtuiging der Vertegenwoordiging, dat ook haar gezag zijne grenzen heeft en dat zij hoewel niet rechtstreeks ver-

---

1) Mr. E. BERGSMA, t. a. p. 412.

2) Bijblad 1856/57. Bijl. 906.

antwoordelijk voor hare handelingen, daarom niet minder zedelijk verplicht is, om de haar geschonken bevoegdheden en rechten alleen zoo uit te oefenen, dat er het doel mede bereikt worde, dat men zich tot welzijn van den staat van de werking daarvan heeft voorgesteld.

In het vestigen en versterken van die overtuiging ligt de toekomst van de constitutionele monarchie opgesloten; de woorden aan het begin van dit hoofdstuk geplaatst drukken het beginsel van den modernen staat juist en krachtig uit [1]) en het is alleen van een gestadig voorwaarts streven tot naauwgezette toepassing daarvan, dat men de verwezenlijking van het doel van dien staat mag verwachten. Met die overtuiging zal de Vertegenwoordiging zich ook meer en meer toeleggen op het inachtnemen der grenzen van het recht van amendement zoo als die uit den aard en de strekking van dat recht van zelve kunnen afgeleid worden. Maar hoe meer men haar wenscht aan te kweeken, zooveel te grooter belang verkrijgt ook het onderzoek naar die grenzen; het verliest dan zijn karakter van theoretische bespiegeling om, in de werkelijkheid toegepast, praktische waarheid te worden. Alleen door naauwkeurig de strekking van dat recht aan te wijzen, de grenzen er van af te bakenen kan dit streven der Vertegenwoordiging, dat zonder die vaststelling in het blinde rondtast een praktisch resultaat hebben. Door de uitkomst van een zoodanig onderzoek geleid kan zij hare handelingen zóó inrichten, dat ze de beschouwingen waarmede en de redenen waarom haar dat recht werd geschonken huldigt. Zij kan zulks, want dat het onmogelijk zoude zijn het beginsel van een wetsontwerp te ontdek-

---

[1]) Zoo ook BLUNTSCHLI. Allg. Staatsrecht. I. 454. Der Moderne Staat kennt keine absolute Macht weil er menschlich ist und dem Menschen in seine Beziehung zum Menschen eine solche weder vergönnt ist noch zusagt.

ken en te beslissen of een amendementsvoorstel dat beginsel huldigt of verkracht, achten wij onjuist. Het laat zich wel denden dat in enkele gevallen het beginsel niet duidelijk is vooropgesteld, of de gevolgen van een amendementsvoorstel niet met eenen oogopslag te berekenen zijn; wat meer is, het laat zich denken dat er leden van de Vertegenwoordiging zijn die door eene verschillende ontwikkeling van den geest in den regel zoodanigen arbeid, als het ontdekken van het beginsel en het daaraan toetsen van de amendementsvoorstellen, niet kunnen verrichten. Maar dit staat niet aan eene naauwgezette inachtneming der grenzen van het recht van amendement in den weg. Bij de uitoefening daarvan moeten vaste regelen worden in acht genomen en deze behooren de middelen aan de hand te doen, die eene goede toepassing van dat recht mogelijk maken. Het is daarom dat de wijze van uitoefening op het karakter van dit recht en de uitwerking die het op het gehalte der wetgeving heeft zulk eenen overwegenden invloed uitoefent. Door de werkzaamheid der Vertegenwoordiging bij het amenderen moeten de grenzen van het recht daartoe, die men in algemeene omtrekken kan denken en bepalen, voor het bijzonder geval dat haar bezig houdt worden aangewezen. Op welke wijze dit kan geschieden, hopen wij in een volgend hoofdstuk te onderzoeken.

De overtuiging, dat elk gebruik van het recht van amendement, dat geene verbetering der wetsontwerpen langs den weg welken de Volksvertegenwoordiging tot bereiking van dat doel kan betreden beoogt, een misbruik daarvan is, kan alleen het gevolg van politieke ontwikkeling zijn. Eerst op zekeren trap zijner staatkundige opvoeding kan een volk en ook zijne Vertegenwoordiging zich eene juiste rekenschap van het wezen der haar geschonken bevoegdheden geven en bestaat er bij haar genoegzame kracht om elk daarmede strijdend gebruik te weren. Te-

vens moet zij alle attributen welke zij noodig heeft bezitten, om niet tot misbruik der haar geschonkene te vervallen met het doel om het gemis van die, welke haar onthouden werden, daardoor te vergoeden. Wij zien door de geschiedenis de waarheid dezer beide opmerkingen bevestigd. In de eerste helft der 17de eeuw moest men in Engeland, om misbruik te voorkomen, hen die tegen het beginsel der wet gestemd waren uitsluiten van alle medewerking aan het amenderen. Toen de constitutionele instellingen zich langzamerhand begonnen te vestigen, in de wordingsperiode van den constitutionelen staatsvorm daar te lande, zien wij het recht van amendement misbruiken [1]); maar toen in de eerste helft der 18de eeuw die staatsvorm daar voor goed was gevestigd en meer en meer in het volksleven steun vond, is het gebruik van dat recht geregeld en zeker geworden en omgeven van al de waarborgen welke goede inwendige regelen voor de behandeling der zaken in het Parlement kunnen verschaffen, beweegt het zich daar reeds sints vele jaren binnen de grenzen, welke wij hierboven hebben aangewezen [2]). Men zoude hiertegen kunnen aanvoeren, dat de laatste woorden der aangehaalde plaats van SISMONDI toch van een amendement tot geheele omverwerping van het systeem der bill spreken; maar dit is alleen het gevolg der eenigermate onjuiste voorstelling. Bij de

---

[1]) Vgl. blz. 16.

[2]) SIMONDE DE SISMONDI. Études sur les constitutions des peuples libres. p. 119. De nouveau, tous les membres des deux Chambres (Lords en Commons) jouissent du droit le plus étendu d'amendement; mais ils ont trop de sagesse pour essayer de reprendre la rédaction sous oeuvre; ils en laissent tout l'honneur et toute la charge aux premiers auteurs du bill; ils ne fatiguent point l'assemblée par des votations successives sur tous les détails d'une mesure. L'opposition se concerte pour présenter un seul amendement qui résume tout le système, et c'est sur cet amendement qu'elle demande le jugement de la Chambre, the sense of the House. Si l'amendement passe, le ministère abandonne le bill ou bien il se retire.

tweede lezing eener bill, waarbij het beginsel wordt aangenomen of verworpen, wordt door een lid der oppositie, dat niet alleen tegen het beginsel wil stemmen, maar ook het gevoelen van het Huis over het beginsel dat hem het beste voorkomt wil inwinnen, somtijds een amendementsvoorstel gedaan dat eene verklaring van het Huis, die met het beginsel der voorgestelde bill in strijd is, inhoudt. Dat is dan evenwel geen amendement op de bill zelve, maar een voorstel tot het amenderen (hier het bijvoegen van eenige woorden) van de question for second reading [1]). Er is dus van geen voorstel tot ingrijpende wijziging van het beginsel van een wetsontwerp sprake. Hierbij valt nog op te merken, dat al ware zulks zoo, het in Engeland en in elke Vertegenwoordiging van eenen staat, waarin de voorwaarts strevende en behoudende partij scherp zijn afgescheiden, minder bezwaar zoude opleveren, daar na het aannemen van zoodanig amendementsvoorstel het wetsontwerp in allen gevalle zoude worden ingetrokken. Het gevaar tegen zulk een voorstel is toch gelegen in de moeijelijkheid der opneming daarvan in het ontwerp. Waar die uitgesloten is en het, zoo als hier, eene stemming over het beginsel en geene wijziging wezen zoude, behoeft men er geen gevaar voor eene ontaarding van het recht van amendement van te vreezen.

In Frankrijks geschiedenis vinden wij eveneens de waarheid van de gemaakte opmerkingen bevestigd. Hier voegde zich bij de geringe politieke ontwikkeling de onthouding van het recht van initiatief en van daar dat nergens de strijd over de strekking en grenzen en het misbruik van het recht van amendement grooter zijn geweest dan daar te lande van 1815—1830 [2]); waarbij nog kan opgemerkt worden, dat de onvolledigheid en

---

[1]) MAY. Parl. Pract. 435.
[2]) Vgl. blz. 27.

de dikwerf zeer onjuiste bepalingen van het Reglement van Orde meermalen tot moeijelijkheden aanleiding gaven [1]). Zoodra echter na de Julijomwenteling het recht van initiatief was gegeven en daarbij de politieke opvoeding der Fransche Vertegenwoordiging zich meer voltooide, werd er niet meer over doorloopend misbruik van dat recht geklaagd.

Ook in België werden in den aanvang over een al te ruim gebruik en misbruik klachten aangeheven [2]), maar de hoop reeds in 1834 daaromtrent uitgedrukt, dat meerdere ervaring in de wetgeving de Kamers daarvan zoude terugbrengen [3]), is tot dusverre niet geloochenstraft.

En ook ten onzent is na de invoering van het recht van amendement een al te ruim gebruik buiten de aangewezen grenzen, gelijk wij zagen, niet achterwege gebleven. Mogen we dat aan de opgegeven reden, gemis van ervaring en tevens aan de onvolledigheid van het Reglement van Orde der Tweede Kamer toeschrijven, wij mogen daarbij niet vergeten, dat waar het belang van het oogenblik niet sprak, de meeste onzer uitstekendste staatslieden en eveneens vele rapporten in de Kamer uitgebragt [4]) zich voor het inachtnemen der door ons gestelde grenzen hebben verklaard en daarop hebben aangedrongen. Met de toenemende politieke ontwikkeling en ondervinding in het

---

[1]) DUVERGIER DE HAURANNE. Histoire du Gouv. Parlementaire en France. IV. 245. vlg.

[2]) VANDENPEEREBOOM. Du gouv. repr. en Belgique. I. 253. La loi provinciale ne subit pas les mêmes mutilations que la loi communale. Les partis politiques n'y trouvaient pas le même intérêt; elle fût donc à l'abri d'imprudentes tentatives.

[3]) DE BROUCKERE et TIELEMANS. Répertoire in voce amendement. II. 180.

[4]) THORBECKE. Parl. Redev. I. 199. GROEN VAN PRINSTERER. Adviezen I. 231. Verslag der Rapporteurs over het onderzoek in de afdeelingen der amendementen van den heer SANDER op het ontwerp van wet tot regeling van jacht en visscherij. Uitgebragt in de zitting 26 Mei 1857. Bijblad 1856/57. Bijl. 906.

gebruik van dit recht kunnen we derhalve ook hier te lande langzamerhand het verdwijnen der misbruiken, die zich thans nog hier en daar bij de toepassing vertoonen, te gemoet zien.

Zoo iets, dan is een historisch overzicht dat zulke resultaten oplevert in staat, de mogelijkheid eener aanwijzing niet alleen, maar ook eener naauwgezette inachtneming van de grenzen van het recht van amendement te bewijzen, terwijl het tevens aantoont, dat de meerdere politieke ontwikkeling betere waardering dier grenzen ten gevolge heeft en ook in het vervolg zal hebben. Daarom zal niet elk misbruik van het recht van amendement kunnen worden voorkomen. Aan de onvolmaaktheid van de menschelijke natuur is het eigen, dat geen werk geheel zonder feilen kan zijn, ook dit niet. Maar bij eenen goeden zin der Vertegenwoordiging en der Regering en bij eene juiste opvatting der constitutionele staatsinstellingen zullen langzamerhand ook die onwillens en onwetens insluipende feilen verminderen, terwijl ook trouwens deze misgrepen geene miskenning der grenzen van het recht van amendement kunnen genoemd worden.

VIERDE HOOFDSTUK.

UITOEFENING VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT.

Ik geloof dat wij, met de Grondwet en het Reglement van Orde in de hand, moeten handhaven de vrije ontwikkeling van het recht van amendement.

De heer MACKAY, zitting der Tweede Kamer 18 November 1859. Bijblad 1859/60. II. blz. 249.

§ 1. Algemeene beschouwingen.

Reeds in het voorgaande Hoofdstuk hebben wij met een enkel woord gewezen op het overgroote belang van goede voorschriften en vaste regelen bij de uitoefening van het recht van amendement. Wel is waar, moet men den eigenlijken waarborg tegen het misbruik, dat daarvan zoude kunnen gemaakt worden, in de wijsheid der Vertegenwoordiging zoeken [1]), maar ook met de grootst mogelijke wijsheid zal het haar niet gelukken altijd misbruik te voorkomen, wanneer de regelen welke zij bij de behandeling van wetsontwerpen volgt haar daartoe niet de middelen aan de hand doen. Met eene goede regeling

---

[1]) THORBECKE. Zitting Tweede Kamer. 4 Mei 1852. Bijbl. 1851/52. II. 1060.

behoort wijsheid gepaard te gaan, omdat ook de beste voorschriften bij de toepassing kunnen worden miskend en verlamd; maar om met den best mogelijken zin steeds voor verrassing gevrijwaard, om trots eene meerderheid van éénen dag die in den politieken strijd de belangen der wetgeving vergeet steeds van eene richtige toepassing van het recht van amendement verzekerd te kunnen zijn, behooren die bepalingen haar als het ware te dwingen den rechten weg te bewandelen, verwijdering daarvan ten minste moeijelijk te maken.

Maar niet alleen tot bedwang moeten de regelen, die bij de uitoefening van het recht van amendement worden in acht genomen, strekken. Deze toch is het middel waardoor dat recht beter gekend en meer op den juisten prijs kan geschat worden, waardoor het zich in een' goeden zin ten nutte der wetgeving kan ontwikkelen. Ook tot die ontwikkeling moeten daarom de voorschriften voor de uitoefening worden dienstbaar gemaakt.

Deze zijn in de eerste en voornaamste plaats vervat in de vaste regelen, welke bij de werkzaamheid der vergadering in acht worden genomen, op het vaste land Reglementen van Orde, in Engeland een menigte van op zich zelve staande voorschriften en oude gebruiken, die tot dusverre nooit officieel zijn bijeengebragt [1]). Zullen die bepalingen aan haar doel beantwoorden, dan moeten ze aan verschillende vereischten voldoen. Bij het opstellen daarvan behoort de ontwerper eene heldere en juiste opvatting van het recht van amendement te hebben, om die vervolgens consequent in de verschillende bepalingen van dit deel van het Reglement van Orde neder te leggen

---

[1]) De naauwkeurige en uitvoerige beschrijving van de regelen die door het Parlement bij alle deelen zijner werkzaamheid in acht worden genomen is vervat in het reeds aangehaalde werk van T. ERSKINE MAY. A practical treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament.

en te ontwikkelen. Maar tevens behooren zij niet zoo in kleinigheden af te dalen, dat alle verdere ontwikkeling binnen de gestelde grenzen onmogelijk wordt, maar moeten zij integendeel daarvoor, voor zooverre de goede opvatting van het recht van amendement bij de uitoefening daardoor niet in de waagschaal wordt gesteld, de meest mogelijke ruimte open laten. Die strekking toch, om de vrijheid der leden bij de handelingen en werkzaamheden der Vertegenwoordiging zooveel mogelijk te bevorderen, behoort een grondtrek van het Reglement van Orde te zijn.

Tot de verdere ontwikkeling binnen de door het Reglement van Orde aangewezen grenzen, kunnen de besluiten en meeningen strekken welke door de Vertegenwoordiging bij de toepassing van het recht van amendement worden genomen en geuit. Deze moeten de bepalingen van het Reglement, die natuurlijk niet altijd volledig zijn en waarvan de toepassing op sommige voorkomende gevallen moeijelijk kan zijn, aanvullen en uitleggen en het daardoor steeds, bij inachtneming van de juiste besluiten in vorige jaren genomen en bij het letten op de richtige afdoening van zaken, die toen heeft plaats gehad (precedenten), beter en bruikbaarder te maken.

De meening, omtrent de strekking der bepalingen van het Reglement van Orde door ons verdedigd, is hier te lande bestreden. Men heeft gemeend dat ze geene bepaalde opvatting van het recht van amendement mogen huldigen en dat recht aan geene beperking mogen onderwerpen. Met andere woorden: men meende dat eene poging om het Reglement dienstbaar te maken om de grenzen van dat recht door de Vertegenwoordite doen inachtnèmen ongeoorloofd was, daar de bevoegdheid om te wijzigen door de Grondwet in den ruimsten zin aan de Tweede Kamer is toegekend. Alleen de bepaling van den vorm, waarin het recht van amendement door de Tweede

Kamer zal worden uitgeoefend moet alzoo aan het Reglement worden overgelaten [1]).

In de eerste plaats zij hier aangemerkt, dat ook wij in het Reglement van Orde alleen bepalingen omtrent den vorm, waarin het recht van amendement moet worden uitgeoefend, wenschen opgenomen te zien. Maar zoo ooit dan kan hier gezegd worden: la forme emporte le fond. Juist die formeele bepalingen zijn, gelijk wij zien zullen, geschikt om de uitoefening in eenen bepaalden geest te leiden, om kalmte, bezadigdheid en eerbiediging der grenzen van het recht van amendement bij de uitoefening daarvan te verkrijgen; door hare voorschriften kan volkomen het doel dat wij vooropstelden worden bereikt. Dat men zich zoodanig doel niet zoude mogen voor oogen stellen achten wij ten eenenmale onjuist. Het is waar dat de Grondwet in art. 107 aan de Tweede Kamer het recht heeft geschonken wijzigingen in de voorstellen des Konings te maken, zonder voor dit recht eenige grens aan te wijzen. Maar wanneer het waar is, wat naar wij meenen niet genoegzaam kan worden aangedrongen, dat alle macht in den staat alleen ten beste van de ingezetenen is daargesteld en hare bevoegdheid zich slechts zooverre uitstrekt als hare werkzaamheid daartoe dienen kan; dat dus elk attribuut der Vertegenwoordiging gegeven haar alleen met het doel geschonken is, om het aan te wenden tot meerdere volmaking van het werk dat zij ten algemeenen beste moet verrichten; dat alzoo het recht van amendement alleen dienen moet om betere wetten, in welk opzicht dan ook, te verkrijgen, dan men zonder dat recht zoude hebben kunnen verwachten; dan mag de Vertegenwoordiging niet alleen nagaan welke toepassing de beste zij, het zekerste tot dat doel zal

[1]) Mr. E. BERGSMA. t. a. p. blz. 408 en vlg.

leiden maar dan is het haar dure plicht, dat onderzoek in te stellen en de resultaten daarvan in haar Reglement van Orde, dat de uitoefening harer bevoegdheden regelt, neder te leggen en toe te passen. Door zoodanig onderzoek en toepassing verkracht zij de Grondwet niet, maar werkt integendeel mede tot verdere volmaking en aanvulling der staatsinstellingen, waarvan de Grondwet wel de omschrijving, maar alleen de ruwe omschrijving, die uitbreiding en ontwikkeling vordert, bevat. Zij stelt daardoor de rechten haar in de Grondwet geschonken niet buiten werking, maar verzekert alleen door eene richtige toepassing, dat zij die uitwerking hebben welke men zich bij de toekenning daarvan heeft voorgesteld.

Waar het Reglement van Orde eene bepaalde opvatting van het recht van amendement huldigt, bestaat, het is waar, het gevaar dat die opvatting niet de ware zij; dit is zelfs zeer mogelijk; maar tevens is voor die dwaling zoodra zij ontdekt wordt verbetering mogelijk en onmiddelijk kan de verkeerde opvatting door bepalingen, die eene betere en juistere huldigen, worden vervangen. Is daarentegen het Reglement van Orde stelselloos en bestaat het uit losse onzamenhangende bepalingen waarin elk beginsel kan worden gelegd, dan is verbetering bijna onmogelijk; iedere partij tracht dan op hare beurt hare beginselen daarin weder te vinden en waar zulks, natuurlijk tot groot nadeel van de wetgeving, geschiedt, is tevens eene verandering door het belang dat de meest uiteenloopende richtingen in behoud van het bestaande hebben bijna ondoenlijk.

Ook de bevoegdheid der Vertegenwoordiging om door besluiten in voorkomende gevallen de voorschriften van het Reglement van Orde aan te vullen is bestreden. In de eerste plaats met dezelfde opmerking die we reeds hebben wederlegd dat de Kamer de haar door de Grondwet geschonken rechten niet mag beperken of be-

snoeijen [1]). In de tweede plaats heeft men beweerd, dat het aan de Kamer niet vrij staat om, waar de amendementsvoorstellen aan de formaliteiten van het Reglement van Orde hebben voldaan, ze af te wijzen door ze het karakter van amendementsvoorstel te ontzeggen en alzoo buiten de bepalingen van het Reglement van Orde om nog andere beperkingen van het recht van amendement daar te stellen [2]). Deze laatste opmerking ziet op een precedent van de Tweede Kamer, dat wij reeds hierboven gedeeltelijk hebben besproken [3]), de beslissing namelijk dat het amendementsvoorstel van den heer THORBECKE c. s. op het wetsontwerp tot goedkeuring der spoorwegconcessien niet in behandeling zoude worden genomen daar het de vereischten van een amendementsvoorstel miste. Gelijk wij zagen, was de reden die aangevoerd werd juist, maar bij de geopperde bezwaren tegen beslissingen der Vertegenwoordiging buiten haar Reglement van Orde om krijgt de vraag of deze beslissing te recht door de Kamer werd genomen eene meer uitgebreide beteekenis. Bij het overwegen der verschillende vraagpunten waartoe dit onderzoek aanleiding geeft, moeten wij in de eerste plaats ten sterkste voor de Kamer het recht vindiceren om steeds door besluiten voor bijzondere gevallen haar Reglement van Orde aan te vullen. Zonder deze bevoegdheid zouden de bepalingen van dat Reglement nimmer eenen genoegzamen waarborg voor de goede afdoening van zaken opleveren, daar ze in velerhande opzichten te kort zullen schieten [4]). Natuurlijk behooren de beslis-

[1]) Mr. E. BERGSMA. t. a. p. 413 vlg.

[2]) Ibidem 414.

[3]) Vgl. blz. 125.

[4]) B. Constant Cours de Politique Constitut. par E. Laboulaije. I. 94. Il est impossible, je le répète, de tout régler, de tout écrire, et de faire de la vie et des relations des hommes entre eux un procès-verbal rédigé d'avance, ou les noms seuls restent en blanc, et qui dispense à l'avenir les générations qui se succèdent, de tout examen, de toute pensée, de tout recours à l'intelligence.

singen die zij daartoe neemt de bepalingen van het Reglement aan te vullen en niet daartegen te strijden. Zij mogen geene wijzigingen van het Reglement, maar moeten aanvulling of uitlegging van de daarin vervatte bepalingen ten doel hebben. Met inachtneming echter van deze voorwaarde gelooven wij dat daarin eene volkomene vrijheid moet worden gehandhaafd.

Evenals in alle andere gedeelten behoort de Vertegenwoordiging die vrijheid te bezitten voor dat deel van het Reglement van Orde waarin de uitoefening van het recht van amendement is geregeld en wanneer wij de zaak van deze zijde beschouwen, kan die regeling daarbij niet anders dan winnen; alleen door zoodanige voortdurende aanvulling kan de uitoefening met de steeds helderder wordende opvatting van het recht zelve gelijken tred houden. Alleen door deze bron te erkennen en er een ruim gebruik van te maken, heeft de regeling der werkzaamheid van het Engelsche Parlement eenen zoo hoogen graad van voortreffelijkheid verkregen. Ze levert geen gevaar op daar een besluit dat verkeerd en met de gezonde toepassing der beginselen, die in dezen moeten leiden, in strijd is, niet verder dan in dat eene geval behoeft te werken en de voortdurende aanhaling van precedenten tevens eene voortdurende loutering der genomen besluiten is. In het bovenvermelde geval is evenwel beweerd, dat het besluit der Kamer met het Reglement van Orde in strijd zoude zijn. Art. 67 R. v. O. der Tweede Kamer zegt: dat geene wijziging een onderwerp van beraadslaging der Kamer kan uitmaken, tenzij zij door ten minste vijf leden worde ondersteund. De wijziging van den heer THORBECKE c. s. was door vijf leden ondersteund. Derhalve bezat ze het kenmerk, de vereischten van een amendementsvoorstel en konden deze haar nooit door een besluit der Kamer worden afgenomen. Hierop dient aangemerkt te worden, dat het Reglement van Orde den vorm voorschrijft waarin een amendementsvoorstel in beraadslaging

kan komen en daarvoor de ondersteuning van vijf leden steeds vordert; maar dat deze ondersteuning geenszins het bewijs is, dat het voorstel aan alle vereischten van een amendementsvoorstel voldoet. De Kamer kan wel onderstellen dat in den regel die ondersteuning eenen waarborg oplevert, maar ze geeft geene zekerheid. En nergens heeft de Kamer afstand gedaan van haar recht om bij het in beraadslaging brengen van amendementsvoorstellen te onderzoeken, of deze de inwendige vereischten aan welke ze behooren te voldoen bezitten. Ook de woorden van art. 67, waar staat: „zij kan geen onderwerp van beraadslaging uitmaken" kunnen niet leiden tot het volhouden der bewering als zoude een zoodanig ondersteund voorstel door die ondersteuning alleen het karakter van een amendementsvoorstel hebben bekomen. Wel moet de Voorzitter het krachtens art. 66 aan de beraadslaging onderwerpen, maar niets verhindert één lid der vergadering om, wanneer hij meent dat de vereischten van een amendementsvoorstel niet aanwezig zijn, de beslissing der vergadering daaromtrent in te roepen. Hierdoor wordt de vrije ontwikkeling niet tegengegaan, zooals sommigen beweerden, maar juist wordt ze met het oog op de bepalingen der Grondwet en van het Reglement van Orde bevorderd. Het eenige, wat misschien bij de zoo aangevallen beslissing der Kamer ware te wraken, is dat het voorstel uitging van den Voorzitter als zoodanig, die terwijl art. 66 R. v. O. hem gebiedt elk ondersteund voorstel tot wijziging in beraadslaging te brengen, bezwaar maakte het genoemde voorstel in behandeling te brengen [1]). Deze misstap in den vorm kan evenwel aan de geldigheid der door de Kamer genomene beslissing geen afbreuk doen [2]).

---

[1]) Bijblad t. a. p. 244.

[2]) De eerste voorsteller van het amendement, de heer THORBECKE, bevond zich bij de behandeling van deze zaak in een' zeer moeijelijken toestand, waarvan

Gelijk van zelf spreekt zullen wij ons met die beslissingen der Vertegenwoordiging bij de uitoefening van het recht van amendement, voor zooverre die slechts op enkele voorkomende gevallen betrekking hebben, hier niet bezighouden. In de volgende bladzijden zullen wij nagaan, welke regelen en bepalingen bij het amenderen van wetsvoorstellen voortdurend moeten in acht genomen worden, om die werkzaamheid naar de strekking, die we aan het recht van amendement hebben toegeschreven, tot verbetering der ontwerpen te doen dienen. We zullen daarbij de verschillende phasen der behandeling van een wetsontwerp door de Vertegenwoordiging nagaan en telkens aan de resultaten, die we uit de ontwikkeling der gestelde beginselen verkregen, de bepalingen der Reglementen van Orde van de Vertegenwoordiging in eenige voorname constitutionele staten en meer bijzonder

---

ook de korte rede door hem uitgesproken (Bijblad. 252) blijken draagt. Den 15 Februarij 1856 (Bijblad 1855/56. II. 586—588) had nl. bij de behandeling van het voorstel van den heer ROCHUSSEN tot het houden eener enquête omtrent het misbruik van den sterken drank, de heer VAN HEIDEN REINESTEIN een behoorlijk ondersteund amendement daarop voorgesteld. Vóór dat het evenwel in stemming werd gebragt, verklaarde de heer THORBECKE daar bezwaren in te zien, aangezien het geen amendement maar een nieuw voorstel was. Hij verzocht de vergadering hieromtrent te beslissen, die dit met 36 tegen 20 stemmen in zijnen zin deed. De heer THORBECKE kon dus hier moeijelijk de geopperde vraag omtrent zijn voorstel wraken; hij deed zulks ook niet. Het was echter, blijkens het door hem gesprokene, eigenlijk geene wijziging van het ontwerp, die hij met zijn amendement op het oog had, maar eene verwerping daarvan met aanwijzing der meening van de meerderheid der Kamer, gelijk zulks in Engeland meermalen geschiedt (vgl. blz. 138). Daarom achtte hij het dus noodig, om toch op het in stemming brengen van zijn voorstel aan te dringen. De fout was naar onze bescheidene meening deze, dat die handeling ten onzent nog niet inheemsch is en misschien om niet moeijelijk te bevroeden redenen vooreerst nog niet inheemsch zal worden, zoodat de heer THORBECKE hier naar iets onbereikbaars streefde. Hetzelfde had misschien kunnen geschieden bij de verwerping van het voorstel door middel eener motie (liefst niet van orde).

van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal toetsen. Wij zullen hierbij ook een enkele maal waar het noodig is de bepalingen die in de beide Huizen van het Congres der Vereenigde Staten van Noord-Amerika worden in acht genomen aanhalen [1]). Bij dat onderzoek zal van zelf blijken dat, gelijk reeds door de Commissie van Rapporteurs in het Voorloopig Verslag over de XII ontwerpen van wet tot wijziging der Grondwet in 1848 is gezegd, de Reglementen van vreemde wetgevende vergaderingen omtrent dit onderwerp vele nuttige bepalingen inhouden [2]), maar tevens dat de lessen daarin vervat tot dusverre in ons Vaderland nog niet alle zijn ter harte genomen.

§ 2. Over het ontwerp dat aan de Vertegenwoordiging wordt aangeboden.

Alvorens tot eene beschouwing der regelen voor de uitoefening van het recht van amendement door de Vertegenwoordiging over te gaan, moeten wij wijzen op den overwegenden invloed dien het gehalte van een ontwerp van wet, dat haar is voorgelegd, op den uitslag harer werkzaamheid uitoefent.

---

[1]) Beschreven in het werk van L. S. CUSHING. Lex Parliamentaria Americana. Elements of the law and practice of legislative assemblies. Het Reglement van Orde van de Chambre des Représentants en den Senaat van België is in den reeds aangehaalden Manuel afgedrukt. De Reglementen van Orde van de Chambre des Députés en dat van de Chambre des Pairs in Frankrijk onder de Julijregering bij VALETTE et SAINT-MARSY, Traité de la confection des lois, waar tevens vele bepalingen uit de Spaansche en de Zwitsersche Reglementen van Orde worden besproken. De Pruissische R. v. O. zijn afgedrukt in het aangehaalde Parlamentarisches Handbuch. De R. v. O. van de Tweede Kamer van 27 April 1849 en 5 Mei 1852 zijn afzonderlijk uitgegeven. Van het voorloopig ingevoerde reglement van 7 Mei 1851 heb ik tot dusverre geene afzonderlijke uitgave gezien.

[2]) Bijblad 1848. blz. 481.

Zal toch het recht van amendement de wetgevende werkzaamheid der Vertegenwoordiging in waarheid beter en nuttiger maken, dan zullen de voorstellen die haar van Regeringswege worden aangeboden, geheel afgewerkt moeten zijn en den hoogst mogelijken trap van voortreffelijkheid moeten bezitten, welke de Regering in staat is aan hare ontwerpen van wet te schenken. Het valt niet moeijelijk om aan te toonen, dat dan alleen de Vertegenwoordiging in staat is haar recht binnen de gestelde grenzen uit te oefenen. Wanneer haar slordig bewerkte ontwerpen worden aangeboden, zal zij zich op de verbetering van den bouw, van de redactie van het ontwerp, op omwerking daarvan op groote schaal gaan toeleggen. Ze doet dit ten beste van den staat om betere wetten tot stand te brengen maar moet, daar ze tot zulk een werk niet in staat is, in hare pogingen te kort schieten en steeds zullen slechte wetten het gevolg van slechte ontwerpen zijn [1]). Dan toch is de verdeeling der wetgevende werkzaamheid, die uit den aard en het zamenstel der verschillende daaraan medewerkende krachten voortvloeit, uit haar verband gerukt. Door goede ontwerpen, die des noods onmiddelijk tot wet kunnen verheven worden, aan te bieden, toont de Regering daarentegen hare taak te begrijpen en stelt ze de Vertegenwoordiging in staat om dat deel van den arbeid dat haar is opgedragen naar eisch te vervullen. Alle schrijvers komen dan ook in de erkenning van de noodzakelijkheid dezer eerste voorwaarde tot eenen voldoenden uitslag van den arbeid der Vertegenwoordiging overeen [2]). Het is natuurlijk onmogelijk de

---

[1]) Na het vroeger aangevoerde zal het niet meer noodig zijn de meening te bestrijden van den heer VERWEIJ MEJAN (zitting Tweede Kamer, 23 April 1849. Bijbl. 836), dat het de taak der Kamer zijn zoude „om in overeenstemming met de Regering gebrekkige ontwerpen tot goede wetten te maken."

[2]) BLUNTSCHLI. Allg. Staatsrecht. I. 481. Eine sorgfältige und gute Fassung des Vorschlags ist in der Regel entscheidend für alles Uebrige. Ein in der

Regering tot het indienen van goede ontwerpen te noodzaken, daar de beslissing of een bepaald ontwerp in alle deelen aan de redelijke eischen voldoet veelal zeer subjectief zal wezen. Maar er kan toch in de Reglementen van Orde der Vertegenwoordiging eene bepaling hare plaats vinden, die eenen vrij zekeren waarborg voor het indienen van doorgaans goede ontwerpen schenkt. Het is die welke alle verandering van het ontwerp door den voorsteller, nadat het aan de Vertegenwoordiging is aangeboden en vóór dat de openbare beraadslaging daarvan is begonnen, afsnijdt [1]). Hierdoor zal de Regering zich genoopt vinden om aan het ontwerp al de zorg, welke haar mogelijk is, te besteden, daar alsdan hare eer en belang de aanbieding van goede ontwerpen dringend voorschrijven. Deze bepaling past ook volkomen met den aard der werkzaamheid van de onderscheidene deelen der wetgevende macht. Reeds hierboven hebben wij dit met een enkel woord besproken. De Regering en de Vertegenwoordiging zijn geene onderhandelaars over het tot stand brengen van wetten, maar zijn medewerkers, die elk op hare beurt de ontwerpen onderzoeken, bewerken, goedkeuren; bij hunnen arbeid behoort elk denkbeeld van

---

Anlage oder Ausführung miszrathener Vorschlag wird durch die Berathung schwerlich gut gemacht, so wenig als ein schlechtes Gedicht durch die Kritik. Ein gutes Gesetz ist ein Kunstwerk, und wer den Vorschlag zu machen hat, soll der Meister sein. Tijdgenoot. III. 175. CUSHING. Lex Parl. Am. 2057 The principal thing to be observed, with regard to the proper form for a bill to have, is, that it should be as nearly as possible in that form in which, if agreed to at all, it may ultimately receive the sanction of the house. Ibid. 2092. J. BENTHAM. Tactique des Assemblées politiques délibérantes. p. 110.

[1]) De heer NEDERMEIJER VAN ROSENTHAL. Zitting Tweede Kamer 24 April 1849. Bijbl. 1849. II. 344. »Men moet op alle mogelijke wijzen trachten te vermijden, om vóór dat de zaak in beraadslaging komt van de Regering wijzigingen uit te lokken."

wederzijdsch toegeven te worden geweerd. Met deze opvatting moet natuurlijk de Regering bij het indienen van haar ontwerp haar laatste woord hebben gesproken; hare beurt om zelfstandig aan het ontwerp te werken is dan voorbij, haar arbeid bepaalt zich van nu af aan tot voorlichting der Vertegenwoordiging. Wel kan zij bij de beraadslaging nog medewerken door wijzigingen van welke de voorlichting der Vertegenwoordiging haar de noodzakelijkheid deed inzien aan te raden, maar het denkbeeld dat de Regering ter wille van de goedkeuring der Vertegenwoordiging haar ontwerp zoude mogen omwerken stuit, daar het een politieke immoraliteit of wel een bewijs van onkunde en ongeschiktheid der Regering voor hare taak bevat [1]. In bijna alle constitutionele staten bestaat dan ook de besproken bepaling, hetzij uitdrukkelijk, hetzij stilzwijgend en als uitvloeisel van het zamenstel van regelen voor de uitoefening van het wetgevend gezag der Vertegenwoordiging. In Engeland mogen na de eerste lezing eener bill, alswanneer zij gedrukt en rondgedeeld wordt, geene andere dan clerical alterations (correctie van drukfouten, van een enkel minder juist gebezigd woord) door den voorsteller worden gemaakt. Ziet hij in, dat zijn ontwerp groote feilen heeft, dan is er geen ander middel als intrekking en aanbieding van een nieuw voorstel. Bij de Commons kan wanneer het opschrift onveranderd is gebleven, de nieuwe bill met toestemming van het Huis in de plaats van de oude worden gesteld; is het opschrift veranderd, dan is een nieuw verlof voor het indienen noodig [2]. In Frankrijk

---

[1]) Te recht zeide de heer GROEN VAN PRINSTERER in de zitting der Tweede Kamer van 16 Julij 1851. Bijbl. 1850/51. II. 1160. „Een minister die een ontwerp voordraagt heeft de beginselen en grondslagen niet ter zijner beschikking, alsof hij bevoegd ware, daarin ten gevalle der Tweede Kamer naar willekeur verandering te brengen.”

[2]) MAY. Parl. Pract. 483.

was onder de Julijmonarchie eveneens alle wijziging vóór de openbare beraadslaging uitgesloten [1]). In België is zulks ook thans nog het geval [2]); eveneens in Pruissen [3]). In Nederland wordt echter bij het indienen der wetsontwerpen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal eenen geheel verschillenden weg ingeslagen. Nadat een voorstel van de Regering bij de Kamer is ingekomen, wordt het tot onderzoek naar de afdeelingen gezonden waarin de Kamer op gezette tijden bij loting wordt verdeeld. (Grw. a. 106. R. v. O. a. 20, 21). Elke afdeeling benoemt een' harer leden tot rapporteur (R. v. O. a. 26). De rapporteurs deelen elkander onderling mede al hetgeen in de afdeelingen is aangemerkt, behandeld of verlangd. Zij kunnen daarbij hunne eigene opmerkingen voegen en stellen van een en ander een verslag op (R. v. O. a. 30), dat Voorloopig Verslag genoemd en aan de Regering toegezonden wordt (R. v. O. a. 32). Aan deze staat het thans vrij haar ontwerp te wijzigen naar den inhoud der aan- en opmerkingen in het Voorloopig Verslag vervat (R. v. O. a. 33, 34) en meermalen wordt van deze bevoegdheid door haar een ruim gebruik gemaakt. Zij zendt hare nota van wijzigingen bij de Kamer in en deze zet daarop haar onderzoek voort, op de wijze die wij straks verder zullen nagaan. De bezwaren, welke deze handelwijze veroorzaakt en de moeijelijkheden die zij aan het verkrijgen eener goede wetgeving in den weg stelt, zijn vele, maar de voorstanders daarvan hebben ze steeds verdedigd door te zeggen, dat de bepalingen der Grondwet haar voorschrijven en

---

[1]) Règlement de la Ch. des Députés du 11 Aout. 1830. Art. 61, 62. Règl. du 28 Janvier 1839. a. 66—70.

[2]) Règl. de la Chambre des Rep. a. 54, 55. Règl. du Sénat. a. 48, 49.

[3]) Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. § 13—18. Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 17, 18.

vorderen. Zij houden vol dat niet die verhouding welke wij verdedigden volgens ons staatsrecht tusschen Regering en Vertegenwoordiging bij het vervullen harer wetgevende werkzaamheid bestaat, maar dat zij wel degelijk geroepen zijn met elkander te onderhandelen en dat die onderhandeling, door hen *gemeen overleg* genoemd, juist de grondslag onzer wetgeving is en behoort te zijn [1]).

Het is thans noodig om kortelijk na te gaan wat het *gemeen overleg* is, dat bij de wetgeving in ons vaderland eene zoo groote plaats behoort in te nemen. Men heeft bij de eerste regeling der uitoefening van het recht van amendement in 1849 zeer veel tot lof er van gezegd en het aangemerkt als „den grondslag der wetgeving" [1]); men is verder gegaan en heeft beweerd dat „door het gemeen overleg de Regering eene nationale kracht wordt" [2]); dat het gemeen overleg „de stevigste grondslag voor de welvaart des vaderlands, de beste waarborg voor de kalmte en het decorum van de vergaderingen der Staten-Generaal" is [3]). Het onderzoek naar de beteekenis van die instelling is dus in allen deele der moeite waardig.

In de schets eener Staatsregeling voor de Vereenigde Nederlanden van G. K. VAN HOGENDORP [4]), kwam een artikel voor (art. 14), dat inhield, dat de afkondiging der wetten behoorde te geschieden door den Souvereinen Vorst, „volgens een vast formulier, waarin de goedkeuring van den Souvereinen Vorst

---

[1]) Vgl. vooral de discussien over het Reglement van Orde der Tweede Kamer den 21 April 1849 en volgende dagen.

[2]) De Minister van Binnenlandsche Zaken (DE KEMPENAER). Zitting van 24 April 1849. Bijbl. 347.

[3]) De Heer VERWEIJ MEJAN, zitting van 23 April 1849. Bijbl. 336.

[4]) De Heer BOXMAN, zitting van 21 April 1849. Bijbl. 306.

[5]) Afgedrukt achter THORBECKE's Aanteekening op de Grondwet.

en de Staten-Generaal wordt uitgedrukt, als zonder welke er geene wetten bestaan." Gelijk bekend is diende deze schets als model voor de Grondwet van 1814. Men vond, naar het schijnt, thans goed om het vaste formulier van afkondiging, waarvan hier sprake was, in de Grondwet zelve op te nemen en deed zulks in art. 47: „De Souvereine Vorst kondigt de wetten af bij het volgende formulier: Wij enz. Souvereine Vorst der Vereenigde Nederlanden, den Raad van State gehoord, aan alle degenen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut! doen te weten: Alzoo wij in overweging genomen hebben, dat enz. (hier de beweegredenen in te lasschen), zoo is het dat Wij, *met gemeen overleg van de Staten-Generaal dezer landen* hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze. Dat enz. (de inhoud der wet). Gegeven, enz." Wanneer wij de woorden van dit formulier met die van art. 14 der Schets van HOGENDORP vergelijken, dan kan de verklaring daarvan niet moeijelijk vallen. De goedkeuring van den Souvereinen Vorst en der Staten-Generaal moet uitgedrukt worden; die van den Vorst wordt door de woorden: hebben goedgevonden en verstaan, uitgedrukt, terwijl de woorden: met gemeen overleg van de Staten-Generaal, geene andere beteekenis kunnen hebben dan dat ook hunne goedkeuring aan de wet is geschonken, dat dus de twee essentialia, waarvan HOGENDORP zegt, dat zonder haar geene wetten bestaan, aanwezig zijn. De uitdrukking „met gemeen overleg" is wel eenigzins duister, maar THORBECKE heeft er aan herinnerd [1]) hoe in den kanselarij-stijl der Republiek de uitdrukkingen „met gemeenen advyze" en „met gemeen consent" voor het uitdrukken van de toestemming (de in idem placitum consensus) van verschillende personen

[1]) Zitting der Tweede Kamer van 25 April 1849. Bijbl. 1849. I. 358. Parlem. Redev. I. 176.

tot dezelfde zaak zeer gewoon waren en men de woorden „met gemeen overleg" als eene gelijkslachtige uitdrukking van dezelfde beteekenis behoort op te vatten. Bij de geschiedkundige wording dezer bepaling is eene andere verklaring niet wel mogelijk en ze wordt zoo noodig nog bevestigd, door de stukken bij de herziening der Grondwet in 1815 gewisseld. In het ontwerp dat door de daartoe benoemde commissie aan den Koning werd aangeboden, komt in art. 120*b* voor: „Het formulier van afkondiging is het volgende: Wij enz., Koning der Nederlanden enz. allen die deze zullen zien of hooren lezen, salut! doen te weten. Alzoo Wij in overweging genomen hebben dat, enz. (de beweegredenen der wet). Zoo is het dat wij den Raad van State gehoord en *met gemeen overleg der Staten-Generaal*, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze, enz. (de inhoud der wet). Gegeven, enz." Met geringe veranderingen is dit hetzelfde formulier als in de Grondwet van 1814, en met de woorden „gemeen overleg" wordt weder de toestemming der Staten-Generaal uitgedrukt. De commissie zegt toch in het door haar uitgebragte Rapport aan den Koning [1]): „De wet is steeds het uitvloeisel van het gemeen overleg des Konings en der beide Kamers van de Staten-Generaal." En duidelijk blijkt het dat zij hier geene overleggingen en onderhandelingen tusschen de takken der wetgevende macht maar alleen de wederzijdsche toestemming tot de ontwerpen op het oog heeft, daar de Fransche vertaling welke het rapport vergezelde [2]) luidt; „Dans tous les cas la loi est le résultat de *l'assentiment* du Roi et des deux chambres." Duidelijker dan hier kan het niet blijken, waar de opstellers

---

1) STUART, Jaarboek 1815. II. 14.

2) RAEPSAET, Oeuvr. Compl. VI. 340.

der Grondwet zelve op het voetspoor hunner voorgangers van 1814 „gemeen overleg" vertalen door „assentiment," d. i. consentement volontaire donné à une proposition, à un acte [1]).

Wij hebben in het eerste Hoofdstuk dezer proeve nagegaan op welke wijze de Regering reeds korten tijd na de invoering der Grondwet van 1815 aan het gemis van het recht van amendement trachtte te gemoet te komen, door de Kamers wijzigingen te laten uitlokken [2]). In het eerst geschiedde het gelijk we zagen ter sluiks en toen WILLEM I door zijn Besluit van 8 Junij 1820 voor het eerst officieel melding daarvan maakte, verklaarde hij dat deze handelwijze bevorderlijk was tot daarstelling van dat „gemeen overleg," hetwelk een der voornaamste grondslagen van 's Lands wetten uitmaakt [3]). Ook het besluit van 20 Januarij 1830 verklaart dat de daarin vastgestelde regeling der officieuse communicatien tusschen Regering en Staten-Generaal moest strekken, om het grondwettelijk „gemeen overleg" te verzekeren [4]). Deze uitdrukkingen toonen dat de Regering zich toen nog aan den grondwettigen zin der woorden „gemeen overleg" hield, maar langzamerhand is nevens deze eene tweede beteekenis er aan toegeschreven. Men is namelijk de officieuse communicatien zelve, die strekken moesten om het gemeen overleg te verzekeren, tot stand te brengen, met den naam van „gemeen overleg" gaan bestempelen. Waarschijnlijk is men hiertoe gekomen, door de duistere uitdrukking welke in het dagelijksch leven nooit wordt gebruikt, terwijl het woord overleggen zich wel leende tot voorstelling en uitdrukking van de handelingen, die onder den

---

[1]) Dictionnaire de l'Académie Française in voce.
[2]) Vgl. blz. 55.
[3]) Vgl. blz. 57.
[4]) Vgl. blz. 61.

naam van officieuse communicatien tusschen Regering en Staten-Generaal plaat grepen. Hoe het hiermede zij, deze opvatting der woorden won veld, maar het is merkwaardig te zien, hoe de beide beteekenissen elkander nog in den boezem der Vertegenwoordiging het veld betwistten. Zoo, bij het voorstel tot herziening van het Reglement van Orde der Kamer in 1844 en 1845 [1]) spreekt de commissie tot herziening van het voorloopig onderzoek der wetsontwerpen in de Kamer als strekkende om „de vaststelling van het gemeen overleg tusschen de Regering en deze vergadering voortebereiden" [2]); van „het voorbereiden van het gemeen overleg dat tusschen de Regering en deze Kamer moet tot stand komen" [4]), terwijl daarentegen in het Algemeen Verslag door de centrale afdeeling over het voorstel uitgebragt een algemeen verslag over eenig wetsontwerp wordt geacht „de vrucht van het gemeen overleg *tusschen* Koning en Staten-Generaal" te moeten zijn [5]). De minister van binnenlandsche zaken (SCHIMMELPENNINCK V. D. OIJE) sloot zich bij de discussie aan de laatstgenoemde opvatting aan, waar hij onder anderen het gemeen overleg „het streven naar een gemeenschappelijk doel" noemde en in dezen geest omschreef [6]). Langzamerhand begon deze meening meer en meer veld te winnen zoodat men haar in 1848 als bijna algemeen aangenomen kon beschouwen. Het was dan ook van deze opvatting van het gemeen overleg uitgaande, dat de Regering in 1848 het recht om wijzigingen voor te stellen aan de Tweede Kamer wilde schenken [6]). Hierop volgde de invoering der Grondwet

[1]) Vgl. blz. 66.
[2]) Verslag van 29 Mei 1844. Stc. 30 Mei 1844. n°. 127.
[3]) Ibidem.
[4]) Alg. Versl. uitgebragt 25 Februarij 1845, Stc. 26 Febr. 1845. n°. 49.
[5]) Zitting Tweede Kamer 27 Febr. 1845. Stc. 1 Maart 1845. n°. 52.
[6]) Voorstellen van 9 Maart 1848 n°. IX. De memorie van toelichting wijst er

van 3 November 1848; bij de discussien over de daarin vervatte bepalingen werd, gelijk we zagen, het recht van amendement slechts ter loops aangeroerd en eerst bij de vaststelling van een nieuw Reglement van Orde van de Tweede Kamer werd over de veranderingen, die de invoering van dat recht in de verhouding tusschen Regering en Vertegenwoordiging bragt, gesproken.

Er bestond thans eene groote moeijelijkheid; reeds bij de discussien over de Grondwet was opgemerkt, dat het recht om wijzigingen in de voorstellen des Konings te maken het „gemeen overleg" zooals het nu algemeen werd opgevat uitsloot [2]) en vele leden wenschten dan ook die onderhandelingen als met den geest der nieuwe verhouding tusschen de beide takken der wetgevende macht in strijd geheel te laten wegvallen. Maar daartegen werd een bezwaar uit de Grondwettige voorschriften geput aangevoerd. De eenige plaats, waar in de Grw. van 1815 van „gemeen overleg" bij de wetgeving sprake was [3]), is het aangehaalde art. 120, en dit was in art. 116 Grw. van 1848 letterlijk overgenomen. Hieruit leidde men af dat de Grondwet nog „gemeen overleg" voorschreef en het dus door de invoering van het recht van amendement niet afgeschaft was. In beginsel was deze meening volkomen juist; nog steeds

---

op dat „de bevoegdheid om wijzigingen voor te dragen, werkelijk tot bevordering van het gemeen overleg kan leiden." Bijbl. 1847/48. blz. 234.

[1]) Door den heer BIJLEVELD (uit Gelderland), zitting van de dubbele Kamer 30 October 1848. Bijbl. 901.

[2]) Diezelfde uitdrukking werd gebezigd in art. 13 (thans Grw. art. 12) waar sprake is van huwelijken der leden van de Koninklijke familie en in art. 205 (thans Grw. art. 179) over het in dienst nemen van vreemde troepen. Zoo er nog eenig bewijs noodig is, dan zoude de zin waarin de woorden in deze artt. voorkomen, ook in verband met art. 2 Grw. van 1814, wel afdoende de juistheid der hierboven verdedigde uitlegging aanwijzen.

schrijft onze Grondwet voor iedere wet de toestemming van Koning en Staten-Generaal, het gemeen overleg *van* deze beiden voor. Maar van een gemeen overleg *tusschen* de beide takken der wetgevende macht heeft zij nooit gesproken; het werd ingevoerd toen de onvolledigheid der staatsinstellingen daartoe noopte, maar vond nooit in het beschreven staatsrecht eene plaats en het had, zoodra de verbetering dier instellingen het onnoodig maakte, behooren weg te vallen. Men heeft niet aan dien eisch voldaan en een altijd voor de goede zamenstelling der wetten gevaarlijk gebruik ook nadat de raison d'être daarvan weggevallen was, laten voortduren. Wel had het ontwerp van een nieuw Reglement van Orde dat aan de Kamer werd voorgelegd [1]) met de officieuse communicatien gebroken en werden de daarin vervatte bepalingen en de uit die bepalingen voortvloeijende opvatting van het gemeen overleg met kracht en talent verdedigd [2]), de Regering en de meerderheid der Kamer verzetten zich tegen die beginselen en nevens het recht van amendement werd de onderhandeling met de Regering behouden [3]).

Spoedig werd het duidelijk dat langs dezen weg de wetgevende werkzaamheid der Vertegenwoordiging niet aan haar doel beantwoordde en den 14 October 1850 werd tot eene herziening van het Reglement van Orde besloten. De nieuwe bepalingen, welke den 7 Mei 1850 voorloopig werden in werking gebragt, deden de officieuse communicatien wegvallen. Maar ze bevielen aan het meerendeel der Kamer weinig en den 5 Mei

[1]) In de zitting van 1 Maart 1849. Bijbl. 1849. blz. 205.

[2]) Door de heeren VAN ZUYLEN V. NIJEVELT, BACKER, ALBARDA, VAN DER LINDEN, NEDERMEYER VAN ROSENTHAL, THORBECKE enz.

[3]) Reglement van Orde van 27 April 1849 art. 76 tot 79. De opvatting van het „gemeen overleg" werd gesanctioneerd met 39 tegen 25 stemmen.

1852 werden de hierboven ontwikkelde bepalingen in het op dien dag aangenomen Reglement van Orde vastgesteld.

Na alzoo de geschiedenis er van te hebben aangewezen valt het ons niet moeijelijk de strekking en den invloed daarvan na te gaan. Het stelsel van onderhandeling door het Reglement van Orde gehuldigd, heeft eene opvatting van het recht van amendement die wij hierboven bestreden ten grondslag. Het begrijpt die bevoegdheid namelijk als een middel voor Regering en Vertegenwoordiging om door wederzijdsch toegeven tot eene gewenschte overeenstemming te geraken. Daartoe worden eerst openingen van weerszijden gedaan, wenschen geuit, zooveel mogelijk te gemoet gekomen en eerst ten laatste tot amenderen de toevlucht genomen, wanneer de andere middelen niet meer baten [1]). De redenen waarom die opvatting in onze Vertegenwoordiging bijval vond zijn misschien wel gedeeltelijk na te gaan. Bij de behandeling van het voorstel tot Grondwetsherziening van 1845 hebben wij gezien [2]) dat de meerderheid der Kamer aan de toen gevolgde wijze van onderhandeling tusschen de Regering en de Kamer de voorkeur gaf boven eene toekenning van het recht van amendement. Vele leden der toenmalige Kamer en daaronder zeer invloedrijke hadden nog in 1849 in diezelfde vergadering zitting en waren niet van gevoelen veranderd. Hierbij kwam dat de Regering zich aan die opvatting aansloot. Zij meende namelijk dat door die onderhandelingen te behouden, door aan de Regering de gelegenheid tot wijzigen nog open te laten, hare eer beter gewaarborgd zoude zijn, dan wanneer ze vele wijzigingen door de Vertegenwoordiging in haar ontwerp zag brengen. Dat de eer

---

[1]) Dit stelsel is breedvoerig ontwikkeld door den minister van binnenlandsche zaken, DE KEMPENAER, in de zitting der 2e Kamer van 24 April 1849. Bijbl. 347.

[2]) Vgl. blz. 64.

der Regering wanneer haar ontwerp goed bearbeid is door de amendementen der Vertegenwoordiging niet wordt gekrenkt, hebben wij reeds trachten aan te toonen. Het middel dat hier tegen die vermeende krenking werd aangewend is gebleken èn voor de wetgeving èn voor de Regering zelve zeer nadeelige gevolgen te hebben. THORBECKE heeft bij de discussien in 1849 de waarschijnlijke gevolgen van het gehuldigde stelsel, naar de ondervinding daarvan vóór de invoering van het recht van amendement opgedaan, afgeschilderd.

„Men dient," zoo zegt hij, „aan de Kamer een los, weinig bewerkt ontwerp in, met eene sobere onbeduidende memorie van toelichting; men behoudt zich voor, eerst te hooren wat in de afdeelingen zal worden gezegd en hieraan vervolgens voor zooveel het volstrekt noodzakelijk mogt zijn bij de memorie van antwoord en door verbeteringen te gemoet te komen" [1]. En slechts te dikwijls is de waarheid zijner woorden sints dien tijd tot groot nadeel voor de wetgeving gebleken [2]. Maar eveneens tot nadeel voor de eer der Regering. Want kan men denzelfden geest al in sommige beraadslagingen over de grenzen van het recht van amendement zien doorstralen, in de zitting van 23 Mei 1857 werden aan eenen minister, die meende dat een aangeboden stel amendementen van den heer SANDER eene geheele omwerking van het ontwerp daarstelde, door denzelfden spreker (THORBECKE) de harde woorden toegevoegd: „dat de Regering wel wat minder kiesch kon zijn en wat minder bezwaren opperen, nu ze zelf al zoo veel in haar ontwerp heeft veranderd en gewijzigd" [3].

---

[1]) Zitting 25 April 1849. Bijbl. 359. Parlem. Redev. I. 183.

[2]) Over de redenen waarom de wijzigingen door de Regering na het voorloopig verslag in haar ontwerp gebragt veelal meer tot vermindering als tot verbetering der gehalte van een ontwerp strekken, vgl. blz. 58, 93, 94.

[3]) Bijbl. 1856/57. blz. 890. 891.

Wij hebben eenigzins breeder over de beteekenis van het "gemeen overleg" bij de wetgeving hier te lande uitgewijd, om den grooten invloed, dien deze woorden op de opvatting en toepassing van het recht van amendement hebben uitgeoefend. Niet alleen dat de zin welke men daaraan heeft geleend het daarstellen eener zeer heilzame bepaling tot waarborg voor het verkrijgen van goede wetsontwerpen heeft verhinderd, maar ook op de behandeling dier ontwerpen bij de Vertegenwoordiging zelve heeft deze eenen zeer ongunstigen invloed gehad, gelijk wij in het vervolg hopen aan te toonen. Het was daarom allezins noodzakelijk om aan te wijzen, dat de aan die uitdrukking geleende beteekenis geenen deugdelijken grondslag heeft en alleen op eene ingeslopene verwarring van denkbeelden berust. Eerst daardoor toch kunnen wij het recht verkrijgen, om de overige bepalingen van het Reglement van Orde, die op denzelfden grondslag steunen, te bestrijden. Het verdient opmerking, dat in vier jaren tijds na de invoering der nieuwe Grondwet in 1848, driemalen het Reglement van Orde der Kamer werd gewijzigd, terwijl het sedert dien tijd nu reeds tien jaren onveranderd is gebleven. Het is onmogelijk de redenen van dit verschijnsel volledig te verklaren, daar men ze niet in de voortreffelijkheid van het tegenwoordige Reglement kan zoeken; maar het is te hopen dat, wanneer in vervolg van tijd eene nieuwe herziening mocht plaats grijpen, alsdan ook voor goed zal worden gebroken met eene opvatting der verhouding van Regering en Vertegenwoordiging bij hare wetgevende werkzaamheid, welke thans in het zamenstel onzer constitutionele staatsinstellingen onmogelijk meer eene plaats kan vinden.

§ 3. Over de werkzaamheid der Vertegenwoordiging welke aan de uitoefening van het recht van amendement behoort vooraf te gaan.

Wanneer de Vertegenwoordiging een ontwerp van wet van de Regering ontvangt, kan zij niet onmiddelijk tot beoordeeling van het geheel en der onderdeelen en tot uitoefening van haar recht van amendement overgaan. Eerst zal zij verschillende werkzaamheden moeten verrichten die alle tot eene nadere kennisname van het ontwerp moeten leiden en tevens den weg tot de uitoefening van het recht van amendement moeten banen. Bij allen arbeid van wetgeving is eenheid van richting en handeling een noodzakelijk vereischte; daarom wordt het opstellen van een ontwerp van wet zooveel mogelijk aan éénen persoon toevertrouwd; daarom is bovenal bij het amenderen der ontwerpen, dat eene werkzaamheid van meerdere personen is, van het hoogste belang dat zij die daaraan medewerken weten, wat zij willen en waartoe zij het willen en dat aller wil door ééne hoofdgedachte, één beginsel worde geleid [1]). Uit hetgeen wij in het voorgaande hoofdstuk hebben trachten te betoogen, volgt noodzakelijk dat deze de hoofdgedachte en het beginsel van het ontwerp zullen moeten zijn. Deze strekking en richting van den arbeid kan, al zijn alle leden van de deugdelijkheid en noodzakelijkheid daarvan overtuigd, in eene talrijke vergadering als de Vertegenwoordiging niet zonder inspanning worden verkregen. Maar men mag niet vooronderstellen dat alle leden van die noodzakelijkheid overtuigd zijn. Integendeel leert de ondervinding dat zeer velen de beteekenis en daarom ook de regelen

---

[1]) Dit wordt ook vooropgesteld in de Memorie van Beantwoording der commissie belast met de herziening van het Reglement van Orde in 1849 in dato 15 Maart 1849, Bijbl. 251. „Er moet uit een bepaald stelsel, niet naar individuele van strijdige gevoelens uitgaande standpunten worden geamendeerd."

der uitoefening van het recht van amendement gansch anders begrijpen. Wil men derhalve met eenigen kans van goeden uitslag de hierboven verdedigde opvatting in toepassing gebragt zien, dan zal voor de leden der Vertegenwoordiging die daartoe willen medewerken de weg geëffend moeten worden en tevens aan hen die tot eene verminking van het ontwerp of eene transactie omtrent beginselen hunne krachten en invloed zouden wenschen aan te wenden, zooveel mogelijk de gelegenheid daartoe moeten worden benomen. Tot dat doeleinde moet de voorbereidende werkzaamheid der vergadering strekken; zij moet de moeijelijkheden, die uit den aard der zaak aan die toepassing van het recht van amendement, welke de meeste vruchten voor de wetgeving afwerpt, in den weg staan, opruimen zooveel maar immer mogelijk is en tot bevordering eener zoodanige toepassing tevens krachtig de behulpzame hand bieden. Er zijn dan ook weinige constitutionele staten, waar het recht van amendement uitgeoefend wordt en waarin niet de weg voor de uitoefening gebaand en eene juiste toepassing er van wordt voorbereid door twee instellingen, te zamen of afzonderlijk, die wij hier achtereenvolgens wenschen te ontwikkelen.

In de eerste plaats is het een dringend vereischte dat de beraadslagingen der Vertegenwoordiging over eenig wetsontwerp een vast punt van uitgang hebben, om alle verwarring te voorkomen en alle krachten juist daar waar zij het meest noodig zijn aan te wenden. Men is aan dezen eisch te gemoet gekomen door eene instelling, die op het vaste land van Europa in de constitutionele staten eene vrij algemeene verbreiding heeft verkregen. Zij bestaat in het uitbrengen van een Verslag over ieder aanhangig wetsontwerp in de Vertegenwoordiging door eene daartoe uit haar midden gekozene commissie [1]. Met dat Ver-

---

[1]) Règlement de la Chambre des Députés (France) du 11 Aout 1830, art. 62.

slag heeft men eenheid bij de behandeling van het wetsontwerp op het oog. Bij de beraadslagingen moet het ten grondslag liggen en het punt van uitgang wezen, zoowel als het terrein waarop de discussie zich beweegt en, na elke afwijking ter zijde, terugkeert. Tot dat doel kan het dan ook bij eene goede inrichting uitnemend dienstbaar worden gemaakt. Aan welke eischen het daartoe moet voldoen, zullen wij thans kortelijk trachten uiteen te zetten [1]).

Met het Verslag over een wetsontwerp, dat vóór den aanvang der beraadslagingen in de vergadering der Volksvertegenwoordiging wordt uitgebragt, heeft men op het oog de verschillende en verscheidene individuele meeningen en elementen waaruit de meening der Vertegenwoordiging zal moeten voortkomen van het begin der beraadslaging af aan op één punt te vereenigen en eenheid aan aller streven te schenken, dat zich anders lichtelijk in verschillende richtingen uitstrekken en daardoor het verkrijgen eener goede uitkomst in gevaar brengen zoude. Wil het aan dit doel beantwoorden, dan zal wel in de eerste plaats het Verslag zelf zich door eenheid van bewerking en richting moeten kenmerken. Wanneer toch eene menigte uiteenloopende denkbeelden daarin beurtelings worden uiteengezet en verdedigd zal het onmogelijk voor eene beraadslaging, die door één

---

Idem du 28 Janvier 1839, art. 66, 70. Règlement de la Chambre des Pairs (France) du 3 Avril 1838, art. 14. Règlement de la Chambre des Représentants (Belgique), art. 33, 54. Règlement du Sénat (Belgique), art. 35, 39. Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten in Preuszen, § 15, 18. Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus in Preuszen, § 17, 18. Grondwet van 1815, art. 109. Regl. van Orde van 27 April 1849, art. 76. Regl. van 5 Mei 1852, art. 26 vlg.

[1]) Het behoort niet tot onze taak hier de vraag te behandelen op welke wijze het bedoelde Verslag het best wordt voorbereid. Wij bepalen ons alleen tot het nagaan der inrichting daarvan. Voor de eerste vraag vgl. o. a. VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. 508 vlg.

beginsel en éêne meening bestuurd wordt, kunnen voorbereiden. Derhalve zal eene leidende gedachte het eerste en voorname kenmerk van het Verslag moeten zijn. Deze kan zich niet anders openbaren dan in eene bewerking en beoordeeling van het ontwerp die, van het standpunt dat de Vertegenwoordiging bij de wetgeving inneemt uitgaande, de verdiensten en gebreken van het ontwerp geleidelijk ontwikkelt en ten laatste na die naauwkeurig te hebben gewikt en gewogen, de aanneming of verwerping van het geheel aanraadt.

In België [1]) is de strekking van het Verslag aldus begrepen en de inrichting daarvan in dezer voege voorgeschreven [2]) en wanneer men de zaak wel beschouwt moet wel aan ieder de juistheid daarvan in het oog springen. Het Verslag behoeft daarom geene eenzijdige aanprijzing of gisping van het ontwerp te zijn; integendeel, gelijk wij zeiden en ook de Belgische voorschriften inhouden, moet het eene opgave van de redenen die voor en tegen de aanneming pleiten en eene op die aangevoerde

[1]) In de Reglementen der Fransche Chambre des Députés, hierboven aangehaald, wordt over de inrichting van het rapport in het geheel niet gesproken. Vgl. die Regl. art. 62 en 70. Naar ik meen waren de Verslagen in die vergadering even als in België ingericht. Vgl. DUVERGIER DE HAURANNE, o. c. passim.

[2]) Règl. de la Chambre des Représentants, art. 55. Ce rapport contient, outre l'analyse des délibérations des sections et de la section centrale, des conclusions motivées.

Règl. du Sénat, art. 49. Les rapports des commissions contiennent l'analyse des délibérations et des conclusions motivées.

In het Pruissische Huis van Abgeordneten is het Verslag op de Nederlandsche wijze ingericht. § 18. Nach gepflogener Berathung erwählt der Central-Ausschusz mit absoluter Mehrheit aus seiner Mitte einen Berichterstatter, welcher die Ansichten der einzelnen Abtheilungen und des Central-Anschusses in einem Berichte zusammenstellt. In het Heerenhuis heeft het Verslag een Belgisch karakter. § 17. Dieser (der Berichterstatter) hat in dem Berichte den wesentlichen Inhalt der stattgehabten Berathung (in de commissie), die daraus hervorgegangenen Anträge und die Zahl der Stimmen auf jeder Seite wiederzugeben.

redenen berustende conclusie bevatten. Het zoude zeer onbillijk zijn, wanneer niet elke fractie der Vertegenwoordiging hare meening voor zooverre ze bekend is in het Verslag vond opgenomen, maar reeds in die voorbereiding tot de beraadslaging behooren die verschillende uiteenloopende meeningen gerangschikt, vergeleken en tegen elkander gewogen te worden, wil ze aan haar doel om eenheid in de beraadslaging te brengen beantwoorden.

Het lijdt dan ook geen twijfel of een op deze wijze ingericht Verslag werd door den Grondwetgever van 1815 bedoeld, toen hij in art. 109 voorschreef dat de Tweede Kamer over een voorstel van wet moest besluiten, na geraadpleegd te hebben over het algemeen Verslag (naar aanleiding van het algemeen Verslag [1])), uit naam der onderscheidene afdeelingen uitgebragt. In den eersten tijd na de invoering dier Grondwet werden dan ook de Verslagen in dezen zin opgesteld [2]), maar spoedig is daarin verandering gekomen en zijn ze in plaats van eenen grondslag voor de beraadslagingen eene opgave geworden van de meeningen door de leden der Kamer over het geheel en de onderdeelen van een ontwerp geuit. Door die inrichting is de noodzakelijke eenheid verloren en kunnen de prijzenswaardige pogingen van sommige rapporteurs om hunne Verslagen tot eenen degelijken en grondigen arbeid te maken slechts zelden tot eene gewenschte uitkomst leiden. Kortelijk zullen we hier de geschiedenis van het algemeen Verslag nagaan.

De eerste grond tot eene ontaarding van het algemeen Verslag was gelegen in het gemis van het recht van amendement en het daaruit voortgevloeide stelsel van gemeen overleg tusschen de Regering en de Tweede Kamer. Tot het tot stand

---

[1]) THORBECKE, Aant. op de Grondw. I. 300.

[2]) DE GEER, Antecedenten, blz. 151.

brengen daarvan was men, gelijk wij hierboven hebben aangetoond [1]), in staat gesteld door eene bepaling van het Reglement van Orde, waarbij voorgeschreven werd, dat in de verschillende afdeelingen het besluit der meerderheid bij stemming moest worden opgemaakt. Hierdoor ontstonden de zoogenaamde sectieverbalen, de Verslagen van de beraadslaging der afdeelingen, welke aan de Regering werden medegedeeld. Nadat de onderhandeling met de Regering afgeloopen was kwamen de Rapporteurs der Kamer bijeen, maar bepaalden zich bij het uitbrengen van het algemeen Verslag tot eene reproductie van de laatste sectieverbalen, zonder eenige verdere toelichting of omwerking overgenomen [2]). De reden hiervan was [3]) dat de Kamer al hare krachten aan die eerste overweging in de afdeelingen, welke tot onderhandelingen met de Regering leiden moest, besteedde en strijdensmoede dáár waar de arbeid, het tot stand brengen van een grondig bewerkt Verslag, beginnen moest reeds van alle inspanning afkeerig was. Toen lange jaren de beschrevene wijze van gemeen overleg was gehuldigd, waren de begrippen van de leden der Vertegenwoordiging voor het meerendeel naar die gebruiken gewijzigd. Volgens de aangehaalde Grondwetsbepaling moest het algemeen Verslag de leiddraad der beraadslagingen van de Tweede Kamer wezen, maar de meerderheid der Kamer meende in 1845 dat het algemeen Verslag „de vrucht van het gemeen overleg tusschen Koning en Staten-Generaal" moest zijn [4]). Het Reglement van Orde van 1 Julij 1842 bekrachtigde de bestaande orde van zaken en bevatte tevens eene omschrijving van het Verslag, die in het

---

[1]) Vgl. blz. 56. THORBECKE, Aanteekening. I. 287 vlg.

[2]) THORBECKE. o. c. I. 298.

[3]) t. a. p.

[4]) Algemeen Verslag over het voorstel tot herziening van het R. v. O., uitgebragt 25 Februarij 1845. (Stc. 26 Februarij 1845, n°. 40.)

voorgaande Reglement van Orde werd gemist [1]). Deze had wel de strekking om er eene betere richting aan te geven, maar beantwoordde niet aan het doel daar de verkeerde grondslag was behouden gebleven. Eene eerste poging tot verandering werd in de dubbele Tweede Kamer van 1840 aangewend. Daar deden aanstonds bij de opening der beraadslagingen (8 Augustus) vier buitengewone leden [2]) het voorstel om zoodanige inrichting aan het Verslag te geven, „dat het 1° aan de vragen en redenen waartoe de discussie in de Afdeelingen heeft geleid eene eenparige uitdrukking geve en 2° dat het middenpunt en leiddraad tevens voor de publieke discussie der aanhangige ontwerpen worden kunne." Daartoe stelden zij voor om de sectieverbalen te doen vervallen en aan de rapporteurs algeheele vrijheid bij het opmaken van het Verslag te schenken, en om dat (ten einde aan de heerschende opvatting van 't gemeen overleg en het gemis van 't recht van amendement te gemoet te komen) vervolgens met de Regering in committé-generaal te overwegen en alle verdere onderhandelingen te doen wegvallen. Dit voorstel werd in de afdeelingen overwogen, maar de overgroote meerderheid der leden verklaarde dat de gebruikelijke wijze van raadpleging geene verbetering behoefde, waarop het werd ingetrokken [3]).

---

[1]) Art. 77. Door de centrale afdeeling wordt daarna een Verslag opgemaakt, hetwelk, naar aanleiding van de beraadslagingen in de afdeelingen, eene beschouwing van het wetsontwerp of het voorstel, zoo in het algemeen als in de bijzondere deelen, bevat, gelijk mede het gevoelen der meerderheid omtrent de gestelde vraagpunten en voorgedragene veranderingen. Vgl. art. 80.

[2]) De heeren THORBECKE, RAU, GROEN VAN PRINSTERER en DE KEMPENAER.

[3]) Handelingen III. 65—100. Het voorstel luidde aldus: De ondergeteekenden, leden van de Tweede Kamer, in aanmerking nemende de moeijelijkheden waaraan, zooals de ondervinding schijnt te leeren, de gebruikelijke wijze van raadpleging bij de Kamer onderhevig is, moeijelijkheden, welke des te sterker zullen worden gevoeld, hoe grooter het aantal leden dezer buitengewone vergadering is; over-

Reeds meermalen hebben wij gesproken van de krachtige pogingen die achtereenvolgens in de zittingen van 1843/44 en 1844/45 door een vijftal leden van de Tweede Kamer werden aangewend met het doel om in den bestaanden toestand verbetering te brengen. Hun voorstel had voornamelijk ten doel om het algemeen Verslag dat karakter van eenheid en deugdelijkheid te geven, zonder hetwelk het nooit een grondslag en uitgangspunt voor de beraadslagingen der Vertegenwoordiging kan zijn. Dat voorstel verdient hier eenige nadere ontwikkeling, daar het tot grondslag voor de volgende voorstellen in dien geest heeft gestrekt. Volgens de daarin voorgestelde bepalingen zoude het uitlokken van de gevoelens der leden en ook de stemming over het ontwerp in de afdeelingen wegvallen en plaats maken voor eene vertrouwelijke discussie, welke aan de daartoe benoemde rapporteurs de stof voor het algemeen Verslag kon leveren. Nadat de punten daarvoor door hen waren vastgesteld, zoude

---

tuigd dat eene geringe wijziging der in het Reglement der Kamer vervatte voorschriften voldoende is om die moeijelijkheden te vermijden, de werkzaamheden te vereenvoudigen, in het gezamenlijk overleg eenheid te brengen, dat met de Kroon gemakkelijk te maken en in het algemeen de volle werking der grondwettige regels te verzekeren; Hebben de eer aan de Kamer voor te stellen, dat zij, alvorens tot overweging der aanhangige ontwerpen te komen, ter regeling der werkzaamheden van deze buitengewone vergadering, de volgende punten aanneme. 1° De voorzitters der afdeelingen, zonder van de raadpleging in de sectien onder hun beleid een schriftelijk verbaal op te maken, vereenigen zich na afloop dier raadpleging ter beraming van het algemeen Verslag door art. 109 der Grw. gevorderd. Het stellen van dit Verslag wordt bij gezamenlijke keuze der rapporteurs aan eenen hunner opgedragen. 2°. Dit Verslag, door hen vastgesteld en in eene openbare zitting der Kamer uitgebragt, wordt gedrukt, en tot onderzoek aan de Regering zoowel als aan de leden der Kamer verzonden. De Kamer bepaalt tevens op welken dag dit Verslag in committé-generaal in tegenwoordigheid der ministers, daartoe te verzoeken, zal worden overwogen. 3°. Na afloop dier overweging bepaalt de Kamer den dag der publieke discussie, die volgens de orde in het algemeen Verslag aangenomen, wordt bestuurd.

het opstellen aan een' hunner of aan den Griffier der Kamer worden opgedragen. Dit Verslag zoude alsdan eene beoordeeling van het ontwerp moeten bevatten en met eene bepaalde conclusie moeten eindigen. Na vastgesteld te zijn door de commissie zoude het in de Kamer worden uitgebragt. De overige bepalingen van het voorstel vonden in het gemis van het recht van amendement hare oorzaak [1]). Alle noodzakelijke elementen

---

[1]) Het eerste gedeelte van dit voorstel, zooals het werd ingediend in de zitting van 31 October 1844, (Stc. 15 November 1844, n°. 273), luidt aldus. (Het tweede gedeelte vgl. blz. 68):

Art. 65 wordt aldus veranderd: De centrale afdeeling is zamengesteld uit de Voorzitters der afdeelingen, zij wordt voorgezeten door den Voorzitter der Kamer en bijgestaan door den Griffier. Art. 68 wordt aldus veranderd: De centrale afdeeling regelt de volgorde, waarin de verschillende ontwerpen en voorstellen in de afdeelingen worden onderzocht. Zij treedt met de hoofden der departementen van algemeen bestuur in overleg, zoo dikwijls deze dit noodig oordeelen. Art. 70 en volgende worden vervangen door de navolgende: Art. 70. De Voorzitter der afdeeling geeft aan ieder lid, die verlangt zijn gevoelen over het wetsontwerp of voorstel mede te deelen, het woord. Art. 71. Het staat aan elk lid vrij, om schriftelijke nota's in te leveren die aan de commissie van rapporteurs worden medegedeeld. Art. 72. Na afloop dezer overwegingen wordt een der leden tot rapporteur benoemd, op de wijze bij de artikelen 46 tot 53 voorgeschreven. De Voorzitter is hiertoe mede benoembaar. Van de benoeming wordt kennis gegeven aan den Voorzitter der Kamer, die dezelve aan de vergadering mededeelt. Art. 73. Niemand wordt te gelijkertijd tot rapporteur over meer dan twee wetsontwerpen of voorstellen benoemd, tenzij deze met elkander in verband staan. Art. 74. De commissie in art. 71 bedoeld, bestaat uit de rapporteurs der afdeelingen. De rapporteur der eerste afdeeling heeft de leiding der werkzaamheden. Zij wordt zooveel mogelijk bijgestaan door den Griffier der Kamer. Art. 75. De commissie benoemt een van hare leden of den Griffier tot algemeenen rapporteur op de wijze bij art. 46 tot 53 voorgeschreven. Art. 76. De commissie beraamt de punten van het algemeen Verslag en de verbeteringen, voor welke het voorstel of ontwerp van wet vatbaar geoordeeld wordt. Zij deelt steeds den loop harer werkzaamheden aan den Voorzitter der Kamer mede, die desverkiezende de zamenkomsten der onderscheidene commissien kan bijwonen. Art. 77. De commissie treedt in overleg met de hoofden der departementen van algemeen bestuur, waartoe het wetsontwerp of voorstel behoort. Art. 78. Het algemeen

voor een goed Verslag waren, gelijk blijkt, hierin opgenomen; maar te vergeefs was de poging aangewend. Zij mislukte door de kracht der bestaande opvatting van het gemeen overleg, de zucht naar behoud van het bestaande bij de leden der Kamer en den onwil der Regering. Deze laatste voerde voornamelijk als reden harer weigering om toe te treden aan, dat de voorgestelde inrichting van het Verslag de individualiteit der leden op den achtergrond schoof en voor de bijdragen die zij allen tot beoordeeling en verbetering der wet leverden het werk eener commissie in de plaats stelde en dat ze alle mogelijkheid van wijziging der ontwerpen door de Regering wegnam [1]. Na kennis genomen te hebben van deze gronden werd het voorstel door de meerderheid der leden verworpen. De inrichting van het Verslag bleef alzoo even gebrekkig tot op de Grondwetsherziening van 1848. Toen deze door de toekenning van het recht van amendement aan de Tweede Kamer eene geheele wijziging in de wetgevende werkzaamheid der vergadering bragt, moest ook het Reglement van Orde worden omgewerkt. De met dit werk belaste commissie diende den 1 Maart 1849 haar voorstel in [2]. Daarin werd de inrichting van het Algemeen Verslag geheel overeenkomstig de bepalingen van het ontwerp van 1844 voorgesteld [3]. Den 19 April werden de be-

---

Verslag wordt vervolgens door den gekozen rapporteur ontworpen en door de commissie vastgesteld. Art. 79. Het bevat eene beoordeeling van het wetsontwerp of voorstel en van de verbeteringen, voor welke het vatbaar is geoordeeld, met aanduiding dergenen, waarmede de Regering zich vereenigd heeft. Het eindigt met de vergadering de aanneming of de afwijzing van het oorspronkelijk of gewijzigd wetsontwerp of voorstel aan te raden. Art. 80. Het wordt door den algemeenen rapporteur in eene openbare zitting uitgebragt en aan de leden en de Regering gedrukt rondgedeeld.

[1]) Vgl. Algemeen Verslag. Stc. 26 Februarij 1845, n°. 49.

[2]) Bijblad 1849. II. 209.

[3]) Art. 77a. Dat Verslag bevat eene beoordeeling van het voorstel en eene

raadslagingen der Kamer over het ontwerp van herziening geopend en meer bepaaldelijk werd in de zittingen van 21, 23, 24 en 25 April een bevige strijd over de inrichting van het Verslag en de daarmede zamenhangende opvattingen van de werkzaamheid in de afdeelingen der Kamer gevoerd. Het zoude onmogelijk zijn hier alle van weerszijden aangevoerde gronden weder te geven. Voor een deel hebben wij ze reeds in de voorgaande § ter sprake gebragt. Zij, die de voorgestelde inrichting van het Verslag bestreden, waren in de eerste plaats voorstanders van het gemeen overleg *tusschen* de. Regering en de Kamer [1]). Maar behalve dezen grond was de opvatting van het werk der afdeelingen in verband met de zamenstelling van het Verslag de voorname steun hunner meening. Terwijl de voorstellers van het ontwerp, aan de reeds door THORBECKE in zijne Aanteekening [2]) verdedigde stelling getrouw, de overweging in de afdeelingen wel dienstbaar wenschten te maken aan de zamenstelling van het Verslag, zonder dit laatste een uitvloeisel van de eerste te noemen, meenden de tegenstanders dat het Verslag niet anders dan het resultaat van de overweging der afdeelingen, een rapport van het daar voorgevallene moest zijn. Op het voetspoor der Regering van 1844 streden zij voor de „individualiteit der leden" tegenover de „vijfhoofdige dictatuur" [3]) waartoe het voorstel der commissie zoude leiden. En

---

opgave der verbeteringen, voor welke de commissie het vatbaar acht. Het eindigt met de vergadering de aanneming van het voorstel met of zonder verbeteringen, of ook de afwijzing daarvan aan te raden.

[1]) Vgl. blz. 162.

[2]) I. 298, 300. Dat het onderzoek in de Afdeelingen en het Verslag geheel afgescheiden elementen van de werkzaamheid der Vertegenwoordiging zijn, vloeit uit den aard der zaak voort. Onder de Grondwet van 1815 kon evenwel eenigen twijfel worden geopperd; sedert in de Grondwet van 1848 geen sprake meer is van het Verslag, moet alle twijfel hieromtrent zijn weggenomen.

[3]) De heer GROEN VAN PRINSTERER, Bijbl. 1849. blz. 338.

met die „individualiteit der leden" werd bedoeld die inrichting van het Verslag, welke de meeningen door de onderscheidene leden in de afdeelingen geuit achtereenvolgens opgeeft, zonder aan eenige daaruit eenen voorrang boven de andere te geven, dan hoogstens door de mededeeling van het meer of min aanzienlijke getal leden waardoor zij werden geuit. Door zoodanige geheele gelijkstelling achtte men zich het best beschermd tegen den invloed der rapporteurs, die door een Verslag dat hunne bijzondere meening, juist en met klem ontwikkeld, voorstaat allicht, naar men meende, overwegend in de vergadering zoude kunnen worden. Verder wees men op de mogelijkheid dat de Rapporteurs in eene vergadering van een betrekkelijk zoo beperkt aantal leden veelal, ten minste bij belangrijke ontwerpen dezelfde personen zouden zijn, die daarom eene soort van overheersching over of ten minste voorrang boven hunne medeleden zouden verwerven. Hoewel het ontwerp met kracht en groote bekwaamheid werd verdedigd leed het schipbreuk doordat de voorstanders der onderhandelingen met de Regering en die van de gulden middelmatigheid zich tegen deze heerschappij der „vijfhoofdige dictatuur" vereenigden [1]). Het zij ons vergund hier eene opmerking te maken. Er is veel geklaagd over de minder goede vruchten welke de Volksvertegenwoordiging op het vaste land van Europa in vergelijking met Engeland afwerpt. Ook in ons vaderland wordt die klacht vernomen en men is veelal gewoon de reden van dit verschijnsel te zoeken in de omstandigheid, dat de leden niet genoegzaam in staatspartijen die erkende beginselen voorstaan en erkende hoofden hebben zijn afgescheiden. In den laatsten tijd vooral werd hier te lande over desorganisatie der vroeger bestaan hebbende partijen in de Tweede Kamer geklaagd. Maar hoe zullen

[1]) Bijbl. 365.

zich immer op den duur de leden in partijen die onder erkende hoofden voor vaste beginselen strijden kunnen verdeelen, wanneer men aan niemand gelegenheid geeft zich te onderscheiden en daardoor eenen wezenlijken titel te erlangen, om zich aan het hoofd zijner medeleden te stellen? Wanneer men bij het vaststellen der bepalingen van het Reglement van Orde angstig toeziet, dat toch geen der leden de gelegenheid moge hebben zich van de platgetrapte paden, die de groote hoop betreedt, te verwijderen en zich daardoor boven het gros te verheffen? Zoude men in dit verschijnsel, dat men de triomf der middelmatigheid zoude kunnen noemen en dat bij deze debatten zoo duidelijk te voorschijn treedt, niet de oorzaak van vele onvolmaaktheden in onzen politieken toestand moeten zoeken?

Het Reglement van Orde dat den 27 April 1849 in werking kwam bevatte voorschriften voor de inrichting van het Verslag die het uitspreken van een eigen oordeel der rapporteurs en zelfs het vergelijken en toetsen der in de afdeelingen geuite meeningen en geopperde bezwaren geheel buitensloten [1]. Het voldeed echter niet aan de gekoesterde verwachtingen, gelijk uit het voorstel tot herziening, dat reeds den 14 October 1850 gedaan werd, blijkt. De commissie die met het opstellen van een ontwerp van herziening werd belast, bragt den 14 Maart 1851 verslag uit en stelde de bepalingen van de ontwerpen van 1844 en van 1849 op nieuw voor [2]. Niet zonder moeite werd daarop (7 Mei) een voorstel van den heer LOTSY aangenomen, om het ingediende ontwerp eenigen tijd voor proefneming in te

---

[1]) Art. 76. Door de commissie van Rapporteurs wordt, uit naam der onderscheidene afdeelingen een Verslag gemaakt, betwelk naar aanleiding van de overwegingen der Afdeelingen, de gronden en bedenkingen doet kennen, welke ter aanneming of verwerping van het wetsontwerp of voorstel *zijn aangevoerd.*

[2]) Bijblad 1850/51. II. blz. 564.

voeren [1]). Hoewel later nog verlengd, duurde die proefneming niet lang; eerst moesten de aanhangige wetsontwerpen volgens de bepalingen van het oude Reglement worden afgehandeld en den 17 Februarij 1852 werd zij geeindigd door een votum der Kamer dat het oude Reglement voorloopig weder invoerde en inmiddels eene herziening daarvan verordende. Deze was eene transactie tusschen de beide meeningen. Volgens het Reglement van Orde van 5 Mei 1852, moeten de rapporteurs in het voorloopig Verslag het in de afdeelingen verhandelde opnemen, maar hebben ook de bevoegdheid om hnnne eigene meeningen daarbij te voegen. Wanneer er een afzonderlijk eindverslag wordt uitgebragt, moet dit een eigen oordeel der commissie over de verschillende punten van het voorloopig Verslag behelzen [2]). Gelijk men ziet, zijn deze bepalingen aan verschillende stelsels ontleend. Daardoor alleen is het onmogelijk dat door haar in

---

[1]) Met 36 tegen 23 stemmen. Bijbl. 1850/51. II. 680.

[2]) Art. 30. De rapporteurs deelen onderling mede hetgeen in de afdeelingen is aangemerkt, behandeld of verlangd. Zij kunnen daarbij voegen eigene opmerkingen, die geen onderwerp van overweging in de afdeelingen hebben uitgemaakt. Zij stellen naar aanleiding hiervan de punten vast, welke in het in art. 32 vermelde Verslag zullen worden opgenomen. Art. 32. Van het ingevolge art. 30 verhandelde in de commissie van rapporteurs wordt een voorloopig verslag door den algemeenen rapporteur opgemaakt en door de commissie vastgesteld. Dit Verslag wordt gezonden aan de Hoofden van de bij het voorstel betrokken departementen van algemeen bestuur. Art. 35. Indien zij (de commissie) zoodanige overweging niet noodig oordeelt en anders na afloop daarvan, wordt door haar opgemaakt een eindverslag, hetwelk gedrukt aan de leden wordt rondgedeeld. Dit Verslag bevat het eigen oordeel der commissie omtrent de verschillende punten bij het voorloopig Verslag, de antwoorden der Regering en het bij het 2de lid van art. 33 bedoelde Verslag behandeld, mitsgaders de ontwerpen der wijzigingen van het voorstel welke zij raadzaam acht. Wanneer eene nieuwe overweging in de Afdeelingen heeft plaats gevonden, bevat het eindverslag, behalve het zoo even vermelde, ook de uitkomsten dier overweging. Indien het voorloopig verslag geene bedenkingen inhoudt, geldt het als eindverslag.

acht te nemen een goed Verslag kan worden tot stand gebragt. Wel mag door de commissie hare eigene meening worden voorgedragen, maar die wordt op eene lijn gebragt met alle de ongelijksoortige en uiteenloopende meeningen in de afdeelingen geuit, welke niet mogen worden beoordeeld of vergeleken en aan elkander getoetst. Daar het Verslag geene conclusie inhoudt kan de commissie als zoodanig hare meening niet verdedigen; de opname daarvan kan dus ook geen nut hebben [1]). De ondervinding heeft geleerd dat dit gemengde stelsel geene de minste voordeelen, maar vele nadeelen afwerpt. In den regel is het Verslag geheel op de oude wijze eene opgave van uiteenloopende meeningen in de afdeelingen geuit en zelden deelt de commissie een eigen gevoelen mede. En waar ze dat doet, is niemand er voor aansprakelijk, neemt niemand de verdediging daarvan op zich, terwijl zich aan de andere zijde de voorbeelden hebben vertoond van verwijtingen aan de rapporteurs gericht wegens het niet behoorlijk in het Verslag opnemen van de meeningen in de afdeelingen geuit en wegens het daarvoor in de plaats stellen van hunne individuele gevoelens [2]).

Dat de inrichting van het Verslag, welke hier te lande die den „zelfstandige rapporteurs" wordt genoemd, bij de toepassing geenen bijval heeft gevonden is aan verschillende redenen te wijten. Vooreerst is de daarmede genomene proeve te kort geweest, dan dat men over de meerdere of mindere waarde van het stelsel daaruit met juistheid een oordeel zoude kunnen afleiden. Het spreekt toch van zelf dat alvorens het met juist-

---

[1]) De heer THORBECKE. (Min. van Binnenl. Zaken), Zitting der Tweede Kamer. 4 Mei 1852. Bijbl. II. 1054.

[2]) Zittingen der Tweede Kamer 25 en 27 November 1861. Bijbl. 1861/62. II. 222. 242. Vgl. ook het gebeurde bij gelegenheid van het eerste voorstel van den heer SLOET, tot afkoopbaarstelling der tienden.

heid kan worden toegepast eenige oefening noodig is. Alvorens men in alle opzichten goed werk vorderen konde moesten er, men mag zulks niet uit het oog verliezen, goede rapporteurs in de Kamer worden gevormd. Wanneer men daarbij voegt dat het verlaten van den weg der voorloopige onderhandeling met de Regering het gehalte der ingediende wetsontwerpen niet aanstonds wijzigde, kan men zich over de klacht dat meerdere amendementen het gevolg van den ingeslagen weg waren, niet verwonderen. Hierbij kwam, dat in de Kamer eene menigte leden van den beginne af aan tegen het stelsel der zelfstandige rapporteurs waren gestemd en dat reeds tot het doen der proefneming niet dan met den tegenstand eener talrijke meerderheid was besloten, weshalve het geene verwondering kan wekken, dat deze de eerste gunstige gelegenheid aangreep om de toepassing daarvan voor goed te doen eindigen. Eene toevallige omstandigheid werkte daartoe krachtig mede. Den 16 Februarij 1852 werd in de Kamer behandeld een wetsontwerp houdende bepalingen omtrent het bouwen, planten, enz. binnen zekeren afstand van vestingwerken. De commissie van rapporteurs had in haar Verslag tot aanneming geconcludeerd [1]), maar de meerderheid der Vergadering bleek eene andere meening te zijn toegedaan en verwierp het [2]). In dezelfde zitting werd het voorstel tot het buiten werking stellen van het stelsel der zelfstandige rapporteurs gedaan en toen dat den volgenden dag werd behandeld, drongen de voorstellers het gebeurde ten sterkste aan als een bewijs van de slechte werking van het bestreden stelsel. Het ontwerp had kunnen behouden worden, zoo zeiden ze, door eene wijziging, maar de commissie van rapporteurs bragt door hare conclusie de Regering en de Kamer beide van het spoor en veroorzaakte

[1]) Bijbl. 1851/52. Bijl. 501.
[2]) Bijbl. 1851/52. II. 741.

den val van het voorstel [1]). Hiertegen zoude misschien aan te voeren zijn, dat in de commissie eene sterke minderheid was geweest (2 tegen 3), dat toch wel steeds in 't oog moet gehouden worden, terwijl ook wel mag in aanmerking worden genomen dat de conclusie eener commissie van rapporteurs de leden die eene wijziging noodig oordeelen niet van de moeite om die voor te stellen ontslaat, evenmin als het stelsel van zelfstandige rapporteurs de leden der Vertegenwoordiging van hunne werkzaamheid in de afdeelingen en een zelfstandig onderzoek van het ontwerp kan ontheffen. Het lijdt evenwel geen twijfel of deze omstandigheid werkte zeer tot het spoedig eindigen van de proefneming mede. Geheel onnut is die evenwel niet geweest, al ware het alleen daarom dat een der talentvolste tegenstanders van de zelfstandige rapporteurs in 1849, verklaarde dat de gevaren, welke hij en anderen zich daarvan hadden voorgespiegeld, niet verwezenlijkt waren [2]).

Een Verslag, gelijk we dat hierboven hebben omschreven, is tot voorbereiding der beraadslaging van de Vertegenwoordiging over wetsontwerpen onmisbaar en ook voor de goede uitoefening van het recht van amendement een voornaam vereischte. In Engeland heeft men wel is waar geene zoodanige voorbereiding maar men mag de bijzondere omstandigheden die daarvan oorzaak zijn niet vergeten. Daar te lande toch heeft men, gehecht aan oude vormen, de wijze van behandeling der bills gelijk die van de vroegste tijden plaats had behouden in dier voege, dat men om de hoofdmomenten de verschillende handelingen, welke de ondervinding naderhand leerde dat noodzakelijk waren, heeft geschaard. Waar er nu, gelijk zulks met het bedoelde Verslag het geval is, geene plaats voor eenen maatre-

---

[1]) t. a. p. blz. 746 (de heer SLOET).

[2]) De heer GROEN V. PRINSTERER. Bijbl. 743.

gel welke tot verbetering zoude kunnen leiden aanwezig is, wordt dat grootendeels vergoed door de staatkundige ontwikkeling van het Engelsche volk en Parlement, die door wijsheid veelal weten aan te vullen, wat er gebrekkigs in den vorm aanwezig is. Intusschen is in den laatsten tijd meermalen eene bill van eenig belang naar eene commissie verwezen, om door een onderzoek en rapport de discussien daarover voor te bereiden [1]), maar dat had dan niet als hier te lande, in België, enz. vóór den aanvang der beraadslagingen, maar na de tweede lezing, de beslissing over het beginsel en dus vóór de behandeling der afzonderlijke bepalingen plaats. Terwijl dat daar een gevolg der noodzakelijkheid is, heeft men in Frankrijk dezelfde handelwijze als eene verbetering willen invoeren [2]) en eerst nadat de Kamer het beginsel der wet had goedgekeurd eene commissie willen benoemen om verslag uit te brengen over de afzonderlijke bepalingen. Welke dezer beide handelwijzen is de beste? Voor de laatste is aangevoerd, dat het rapport eener commissie niet noodig is voor de debatten over het beginsel, dat het zich ook meestal bezig houdt met de onderdeelen en dat de discussie over het beginsel als 't ware eene aanwijzing van candidaten voor de commissie wordt en daardoor een goede zamenstelling van deze laatste in de hand werkt [3]). Al deze redenen kunnen echter niet opwegen tegen de omstandigheid dat het Verslag tot leiding der beraadslaging moet strekken en deze zich dan voor een deel zonder leiding zoude bevinden, terwijl ook eene uiteenzetting en beoordeeling der onderdeelen van het ont-

---

1) J. S. MILL. On Representative Government. blz. 98.

2) Rapport van 2 April 1838 der Commissie belast met de herziening van het Reglement van Orde der Chambre des Députés. VALETTE et SAINT-MARSY. o. c. 369.

3) VALETTE et SAINT-MARSY. o. c. 370.

werp hoogst wenschelijk, ja veelal noodzakelijk is, om de Vertegenwoordiging tot beoordeeling van het beginsel in staat te stellen. Zoo is het dan ook door de Fransche Kamer begrepen [1]).

Een goed bewerkt Verslag is tot voorbereiding der uitoefening van het recht van amendement echter nog niet voldoende. Alvorens daartoe over te gaan en wijzigingen in een ontwerp aan te brengen, behoort de Vertegenwoordiging nog hare goedkeuring te schenken aan het beginsel van het ingediende voorstel.

De noodzakelijkheid om de beraadslaging over het beginsel van een ontwerp van die over de onderdeelen af te scheiden en daaraan te laten voorafgaan, is algemeen begrepen. Eene wel bestuurde discussie is zonder deze regeling ondenkbaar. In alle wetgevende vergaderingen worden dan ook bepalingen, die daartoe strekken, in acht genomen. In Engeland wordt, wanneer eene bill na de eerste lezing is gedrukt en rondgedeeld, vóór de tweede lezing over het daarin vervatte beginsel beraadslaagd, terwijl eerst nadat deze heeft plaats gehad en vervolgens tot commitment besloten is, de discussie over de afzonderlijke artikelen mag beginnen [2]). In het Congres der Vereenigde Staten van Noord-Amerika worden dezelfde formaliteiten in acht genomen [3]). De Reglementen van Orde van de Chambre des Députés in Frankrijk van 11 Augustus 1830 [4]) en 28 Januarij 1839 [5]),

---

[1]) t. a. p. 371.

[2]) MAY. Parliamentary Practice. 434, 438, 441. Ook ten aanzien der regeling van het debat bij de tweede lezing en volgende handelingen is in het Parlement eene geleidelijke ontwikkeling te bespeuren. Vgl. met de aangehaalde plaatsen van MAY, HAKEWIL o. c. section 4. touching the second reading and committing of bills.

[3]) CUSHING. o. c. 2154, 2170.

[4]) Art. 45. La discussion qui suivra le rapport de la commission est divisée en deux débats: la discussion générale et celle sur les articles.

[5]) Art. 43 al. 2. Au jour fixé la discussion est ouverte; elle porte exclusivement sur le principe et sur l'ensemble du projet: le président consulte la chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles.

van de Chambre des Pairs [1]), van de Belgische Chambre des Représentants [2]) en Senaat [3]), van het Pruissische Haus der Abgeordneten [4]) en Herrenhaus [5]) en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 April 1849 [6]) en 5 Mei 1852 [7]) bevatten eveneens bepalingen waarbij eene zoodanige splitsing der beraadslaging wordt voorgeschreven.

Het eerste gedeelte, de discussie over het beginsel der wet dient om de gevoelens der verschillende leden daaromtrent tot klaarheid te brengen en is, als voorbereiding voor de uitoefening van het recht van amendement bij het tweede deel der

---

[1]) Art. 25. La discussion des projets de loi est divisée en deux débats: La discussion générale et la discussion sur les articles.

[2]) Art. 39. La discussion qui suivra le rapport de la section centrale ou de la commission est divisée en deux débats: la discussion générale et celle des articles.

[3]) Art. 39. La première discussion qui suivra le rapport de la commission sera générale et portera sur le principe du projet de loi proposé, ou d'un titre ou d'un chapitre entier de ce projet. Art. 41. La deuxième discussion ne peut avoir lieu que le lendemain de la première, sauf le cas d'impérieuse nécessité, où le sénat décrète l'urgence. Cette deuxième discussion porte sur chaque article du projet et sur les amendements et sous-amendements qui s'y rattachent.

[4]) § 48. Bei Gesetz-Entwürfe findet zuerst eine Verhandlung über den Grundsatz des Vorschlags oder eine Abtheilung desselben Statt. Bei dieser allgemeinen Diskussion kann jedem Mitgliede nur einmal das Wort gestattet werden. § 49. Hierauf beginnt die Verhandlung über die einzelnen Artikel und die sich diesen anschliessenden Abänderungs-Vorschlage.

[5]) § 50. Bei Gesetz-Entwürfe findet zuerst eine Verhandlung über den Grundsatz des Vorschlages oder einer Abtheilung desselben Statt. Bei dieser Allgemeinen Diskussion kann jedem Mitgliede nur einmal das Wort gestattet werden. § 51. Hierauf beginnt die Verhandlung über die einzelnen Artikel, etc.

[6]) Art. 28. De beraadslaging over een voorstel van wet is tweeledig; zij bepaalt zich in de eerste plaats tot het onderwerp in het algemeen, daarna tot de bijzondere artikelen van het voorstel.

[7]) Art. 61. De beraadslaging over het voorstel is tweeledig; zij bepaalt zich in de eerste plaats tot het onderwerp in het algemeen, daarna tot de bijzondere artikelen en de beweegredenen van het voorstel.

beraadslaging, hoogst noodzakelijk; maar zij zal in den regel eerst dan de gewenschte vruchten daarvoor afwerpen wanneer zij met een votum der Vertegenwoordiging wordt besloten, waardoor deze al of niet aan het beginsel van het ontwerp hare goedkeuring schenkt.

Het doel toch dat men zich met eene afzonderlijke beraadslaging over het beginsel voorstelt, is den leden zekerheid te verschaffen zoowel voor zich zelven als omtrent de meening der medeleden en als 't ware eenen leiddraad bij de overweging der artikelen te schenken. Wil nu echter deze poging het gewenschte gevolg bij de behandeling der artikelen en de uitoefening van het recht van amendement wegdragen, dan zal ook alle onzekerheid moeten worden geweerd en dat kan alleen door het stellig goed- of afkeuren van het voorgestelde beginsel. Heeft dit geen plaats dan blijft de beraadslaging over de afzonderlijke bepalingen een wankelend karakter behouden, daar de vergadering zich van hare eigene meening nog niet recht bewust is. Veelal zal zij dan stuksgewijze hare meening over het beginsel moeten uitspreken, naarmate het in verschillende artikelen gedeeltelijk is vervat en nedergelegd. Dit kan niet anders dan verwarring geven.

Vooral voor de uitoefening van het recht van amendement is het uitbrengen van zulk een votum allernoodigst; keurt de vergadering het voorgedragen beginsel af, dan zijn alle pogingen tot transactie in eens afgesneden, tijdverlies is voorkomen en onmiddelijk kan het opstellen van een ontwerp in eenen anderen geest worden voorbereid. Draagt het beginsel daarentegen de goedkeuring der meerderheid weg, dan strekt het ook verder tot leiding bij het amenderen, dan is bij den zeker uitgedrukten wil der meerderheid de minderheid te meer moreel gedwongen hare krachten mede alleen tot verbetering der afzonderlijke bepalingen volgens het vastgestelde beginsel aan te wen-

den en zich van pogingen tot verminking te onthouden [1]). In Engeland waar de meeste ondervinding in deze zaken is verkregen, wordt dan ook de meening van het Huis over het beginsel gevraagd, alvorens tot de beschouwing der afzonderlijke bepalingen wordt overgegaan. Het toestaan van de tweede lezing geldt daar voor de goedkeuring van het beginsel eener bill [2]). Ook in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika is zulks het geval [3]). In Frankrijk was bij de Députés deze bepaling in het Reglement van 28 Januarij 1839 opgenomen. Daar verklaarde de Kamer of ze al of niet tot beraadslaging over de artikelen wenschte over te gaan. Was hare beslissing ontkennend, dan gold zulks als eene verwerping van het voorstel [4]). Behalve deze wijze, om over het beginsel van een ontwerp het oordeel der vergadering in te winnen door rechtstreeksche stemming, is nog eene andere handelwijze in sommige Duitsche staten gevolgd. Daar stelt de voorzitter na afloop der beraadslaging eene reeks van vragen die alle onderdeelen en bepalingen van het ontwerp moeten aanroeren. De

---

[1]) Over de voordeelen van het uitbrengen van zoodanig votum vgl. VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. 552. VALETTE et SAINT-MARSY. Ten opzichte van den invloed daarvan op de gedragslijn der tegenstanders van het ontwerp zeide de heer SCHOONEVELD zeer te recht in de zitting Tweede Kamer van 27 April 1849: „Dat men zich na het nemen van een besluit door de vergadering omtrent een beginsel, bij dat beginsel moet nederleggen.” Niemand zal echter die verplichting gevoelen wanneer de vergadering niets besloten heeft.

[2]) MAY, Parliamentary Practice. 434.

[3]) CUSHING, o. c. 2170.

[4]) Art. 43, al. 3. 4. Si la chambre décide, par assis et levé, qu'elle n'entend point passer à la discussion des articles, il est voté au scrutin secret, et, si la décision est maintenue, le président déclare que la proposition de loi n'est pas adoptée. Dans le cas contraire, la discussion continue et porte exclusivement sur chaque article de la proposition et sur les amendements qui s'y rapportent. In den Spaanschen Senaat werd (1839) dezelfde handelwijze gevolgd. VALETTE et SAINT-MARSY, 296.

redactie dezer vragen kan een onderwerp van beraadslaging der vergadering uitmaken. Vastgesteld moeten ze achtereenvolgens met ja of neen worden beantwoord [1]). Deze wijze van stemming kan evenwel niet veel nut aanbrengen waar zij, gelijk zulks bepaaldelijk in Pruissen het geval is, eerst na de behandeling der artikelen plaats heeft, daar ze dan niet tot het beoogde doel, het verschaffen van zekerheid en eenheid bij die beraadslaging leidt. Vóór de behandeling zoude ze bezwaarlijk kunnen geschieden, daar er dan moeijelijk eene andere vraag, dan die waarin van het beginsel des ontwerps sprake is, kan gesteld worden. Daarom verdient deze handelwijze naar onze meening geene aanbeveling, maar moet aan eene stemming over het beginsel na afloop der algemeene beraadslaging verreweg de voorkeur worden gegeven.

In België en Nederland heeft deze geen plaats, daar wordt onmiddelijk na de sluiting der algemeene beraadslaging tot de behandeling der artikelen overgegaan. Wel werd bij de herziening van het Reglement van Orde in 1849 een voorstel gedaan om na de algemeene beraadslaging over een ontwerp van wet eerst te beslissen of het aannemelijk was, alvorens tot behandeling der artikelen over te gaan [2]). Dit voorstel leed schipbreuk door de min juiste redactie, waardoor de bedoeling er van niet recht werd uitgedrukt, maar voornamelijk door den geest der meerderheid van de Kamer, die het recht van amendement als een middel beschouwende om te geraken „tot de aanneming der wet" alle bepalingen, welke daaraan eene andere strekking konden geven,

---

[1]) THORBECKE, Aanteekening I. 298. Baiern. Gesetz den Geschäftsgang des Landtages betreffend, vom 25 Juli 1850. Art. 30. (ZACHARIAE, o. c. I. 146). Preuszen. Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 51. für das Herrenhaus § 52. 53.

[2]) Door den heer ALBARDA, Zitting der Tweede Kamer van 19 April 1849. Bijbl. II. 291.

uit het Reglement wilde weren. Met eene groote meerderheid werd het voorstel dan ook verworpen. In België wordt misschien door de inrichting van het Verslag en de aanwezigheid eener commissie van rapporteurs die hare conclusien verdedigt en daardoor ook bij de behandeling der artikelen steeds gereed is zich tegen iedere poging om daarmede te transigeren te verzetten, dezé leemte minder gevoeld; in de Tweede Kamer der Staten-Generaal voelt men haar bij de daar gevolgde inrichting van het Verslag dubbel, omdat thans beide de vereischten tot voorbereiding voor de uitoefening van het recht van amendement worden gemist.

Als een motief voor de onnoodigheid van eene stemming over het beginsel werd bij de behandeling van het voorstel van den Heer ALBARDA door den Heer THORBECKE aangevoerd, dat eene motie tot sluiting der beraadslagingen volgens art. 32 (thans 65). R. v. O. steeds vrijstaat en derhalve vóór de behandeling der artikelen het voorstel, zoo het beginsel niet wordt goedgekeurd, reeds kan afgestemd worden en op die wijze tegen tijdverlies gewaakt. Het behoeft geen betoog dat dit argument hier niets ter zake afdoet, daar zoodanige stemming over het beginsel de verbetering van het ontwerp onmogelijk maakt en uitsluit, terwijl de stemming die wij bedoelen daartoe juist den weg moet banen.

§ 4. Over het doen van amendementsvoorstellen en de vereischten waaraan deze moeten voldoen om een onderwerp van beraadslaging uit te maken.

Wanneer de Vertegenwoordiging, nadat aan de hiervoren gestelde eischen zooveel mogelijk is voldaan, tot de uitoefening van het recht van amendement overgaat, is het in de eerste plaats van belang om na te gaan, welke regelen rede-

nering en ervaring voorschrijven dat bij het doen en in behandeling nemen van amendementsvoorstellen moeten worden in acht genomen. Is toch een amendementsvoorstel de eerste stap tot het amenderen van een ontwerp dan springt, daar als overal ook hier een goed begin het halve werk mag genoemd worden, de belangrijkheid van dit punt van zelf in het oog. Als eerste regel moet worden aangenomen, dat aan alle leden der Vertegenwoordiging de meest mogelijke vrijheid tot het doen van amendementsvoorstellen behoort te worden gelaten, ten einde geene krachten waarover de vergadering te beschikken heeft worden verspild. Maar aan den anderen kant heeft deze het recht en is zij verplicht om zoodanige voorstellen, welke uit den aard der zaak nimmer tot verbetering van het ontwerp kunnen leiden, niet in behandeling te nemen, daar hiervan slechts tijdverspilling en noodelooze vermoeijing het gevolg zouden zijn. Wanneer met het oog hierop eenige eischen worden gesteld waaraan amendementsvoorstellen moeten voldoen, om een onderwerp van beraadslaging te kunnen uitmaken, dan wordt daardoor het recht der leden om voor te stellen en dat de Vergadering om te wijzigen niet beperkt, maar slechts eene onfeilbaar volgende beslissing vooruitgeloopen, die de amendementsvoorstellen, als niet ter verbetering strekkende, zoude verwerpen. Bij de uiteenzetting en beoordeeling der regelen die bij het voorstellen van amendementen behooren te worden in acht genomen, zullen wij dit beginsel steeds in het oog moeten houden.

Amendementsvoorstellen kunnen op tweeërlei wijze bij de Vertegenwoordiging worden aanhangig gemaakt. In de eerste plaats door middel van het Verslag, waarvan wij in de voorgaande § hebben gesproken. In die staten waar de inrichting van het Verslag zooals wij die verdedigd hebben, die der „zelfstandige rapporteurs" wordt gevolgd, wordt ook meestal de

bepaling in acht genomen, dat die rapporteurs behalve hunne beoordeeling en conclusien eene aanwijzing der verbeteringen waarvoor zij het ontwerp vatbaar achten in hun Verslag zullen moeten opnemen [1]). Ze steunt op de zeer juiste meening dat de commissie van rapporteurs, die het geheele ontwerp heeft doorwerkt, gewikt en gewogen meer dan de andere leden op de hoogte staat om te zien welke wijzigingen er in het ontwerp tot verbetering daarvan kunnen worden aangebragt.

Als een gevolg der transactie van beginselen, waarvan wij vroeger hebben gesproken, is in het thans vigerend reglement der Tweede Kamer de bepaling opgenomen, dat de commissie van rapporteurs, zoo zij een eindverslag uitbrengt, daarin zal opnemen de ontwerpen der wijzigingen van het voorstel welke zij raadzaam acht [2]). Die bepaling staat daar echter in 't geheel niet op hare plaats en heeft ook geene praktische resultaten. Daar de commissie als zoodanig geen orgaan in de Kamer heeft, kunnen die voorstellen nimmer door haar worden toegegelicht en verdedigd; het gevolg daarvan is dat ze achterwege blijven, misschien nog wel ten deele door dat de commissie die het ontwerp niet zelfstandig bearbeiden en beoordeelen mag veelal tot het doen van amendementsvoorstellen niet ten volle bevoegd en in staat is.

Waar in het Verslag amendementsvoorstellen worden aanhangig gemaakt, hebben deze het groote voordeel van in den re-

---

[1]) In België is zulks het geval. Het R. v. O. der beide Kamers spreekt niet uitdrukkelijk over deze amendementsvoorstellen, hoewel ze er zeer menigvuldig zijn. Vgl. DE BROUCKERE et TIELEMANS, Répertoire du droit administratif. in voce am. II. 180. Ook in de voorstellen tot invoering van het stelsel der zelfstandige rapporteurs in de Tweede Kamer kwam deze bepaling voor. Voorstel van 1844 art. 79, van 1849 art. 77[d], van 1851 art. 33. Zie ook in het Pruissische Heerenhuis, Geschäfts-Ordnung § 17.

[2]) Art. 35, hierboven afgedrukt, blz. 178.

gel minstens 2 à 3 dagen vóór de beraadslaging aan alle leden bekend te zijn, zoodat deze zich tot beoordeeling daarvan kunnen voorbereiden. Tevens zal de Regering ze kunnen inzien en beoordeelen in hoeverre ook zij van meening is, dat de wijzigingen tot verbetering van haar ontwerp zouden kunnen strekken. In België staat het haar vrij te verklaren, dat zij de voorgestelde amendementen overneemt, alswanneer deze in het onmiddelijk ontwerp worden opgenomen en dat alzoo geamendeerd in beraadslaging wordt gebragt [1]).

Toen dezelfde inrichting hier te lande in 1849 werd voorgesteld, heeft men gemeend dat aan de amendementsvoorstellen der commissie van rapporteurs geene verdere eischen moesten gesteld worden, daar men meende te kunnen rekenen dat deze uit den aard der zaak genoegzamen waarborg opleverden om te vooronderstellen dat ze tot verbetering van het ontwerp zouden kunnen strekken [2]). In België heeft men dit er niet voor gehouden, maar de bepalingen die bij andere amendementsvoorstellen gelden, ook bij deze, wanneer de Regering ze niet overneemt behouden [3]). Daar in de Chambre des Représentants de ondersteuning van vijf leden voor de eerste vereischt wordt en de commissie van rapporteurs uit zeven leden bestaat, geeft zulks daar het voordeel dat wanneer deze slechts met de kleinst mogelijke meerderheid een amendementsvoorstel in het Verslag heeft voorgedragen, dit laatste wanneer geen der andere leden van de vergadering het ondersteunt geen onderwerp van beraadslaging behoeft uit te maken, terwijl het bij meerdere eenstemmigheid der commissie van zelf aan den gestelden eisch voldoet. Intusschen zoude men in het algemeen wel kunnen

---

1) DE BROUCKERE et TIELEMANS t. a. p.

2) Voorstel van 1849 art. 77b, van 1851. art. 65.

3) DE BROUCKERE et TIELEMANS t. a. p.

rekenen dat de voorstellen door de meerderheid eener commissie van rapporteurs goedgekeurd genoegzamen waarborg van innerlijke waarde bezaten, om onmiddelijk in beraadslaging te worden gebragt en zouden wij derhalve meenen dat de bepaling der Nederlandsche ontwerp-Reglementen de voorkeur verdient.

In de tweede plaats kunnen de leden der vergadering amendementsvoorstellen aanhangig maken. Deze tweede bron dier voorstellen is het, welke bij hare uitingen voornamelijk regeling behoeft. In Engeland is dit zoo goed als de eenige wijze om amendementen voor te stellen, in Nederland facto eveneens, zoo ook in het Pruissische Huis der Abgeordneten en in vele andere wetgevende vergaderingen. Maar ook waar in het Verslag amendementsvoorstellen worden ter sprake gebragt, blijven de voorstellen der leden eene zeer belangrijke plaats bij de behandeling van de afzonderlijke bepalingen der wet innemen. Gelijk wij reeds zeiden, behoort de meest mogelijke vrijheid om amendementsvoorstellen ter sprake te brengen voor de leden der Vertegenwoordiging te bestaan; juist die vrijheid maakt de kracht van het recht zelf uit. Maar tevens kan men onder deze de zoodanige verwachten, welke door ondoordachtheid, slordigheid en ongeschiktheid uitmunten en waarvan het reeds bij den eersten aanblik blijkt, dat ze nimmer tot verbetering van het ontwerp zullen knnnen bijdragen. Om die te weren, den tijd niet met eene nuttelooze discussie daarover te verkwisten en de vergadering door de groote menigte van onbruikbare amendementsvoorstellen niet op het dwaalspoor te leiden, dienen de regelen, waarbij zekere eischen worden gesteld om de voorstellen in beraadslaging te brengen. Het is vooral in dit onderdeel dat de Engelsche voorschriften uitmunten. En geen wonder; de amendementsvoorstellen der leden van de Parlementshuizen waren sints eeuwen de eenige die in gebruik waren.

Gedurende al dien tijd heeft men alzoo meer en meer de waarborgen welke de ondervinding als nuttig en noodig leert kennen ontdekt en naar aanleiding dier ervaring de bewuste voorschriften steeds verbeterd en bijgewerkt [1]). Hetzelfde kan niet in allen deele gezegd worden van de regelen, die men op het vaste land van Europa heeft in acht genomen of aangeprezen. Behalve de onvolledigheid die ze kenmerkt waren er daaronder meermalen, die in de vrijheid tot het doen van amendementsvoorstellen ingrepen, zonder eenig nut te stichten en daardoor streden tegen het hierboven ontwikkelde beginsel. Meestal waren ze een gevolg der indrukken van het oogenblik en waren bestemd om in gebreken die zich toen juist voordeden te voorzien. Zoo bijv. hebben zich overal en dikwijls klachten doen hooren over ondoordachte amendementsvoorstellen in het midden der debatten voor den dag gebragt en als het ware bij overrompeling doorgedreven, die niet anders als tot verminking van een ontwerp strekken en heeft men gemeend daartegen geen beter middel te kunnen aanwenden, dan het invoeren der bepaling dat geen amendement een onderwerp van beraadslaging kan uitmaken zoo het niet eenigen tijd vóór het in behandeling komt ter kennis van de leden der vergadering is gebragt. Hierdoor meende men voor alle overrompeling te zijn bewaard en niet anders dan waarlijk goede amendementsvoorstellen te zullen zien verschijnen. In verscheidene Duitsche staten werd dit voorschrift met verschillende tijdsbepalingen ingevoerd [2]) en in de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd het

---

[1]) Die durch eine jahrhundertlange Erfahrung des Englischen Parliamentes ausgebildete Logik in Behandlung der Verbesserungsanträge ist in der That bewundernswerth. VON MOHL, Staatsr., Völkerr., Pol. II. 558¹/.

[2]) WÄCHTER in het aangehaalde opstel. Archiv für Criminalrecht. 1839. 350—353. In de Wurtembergsche Ständeversammlung wenschte de commissie ingevoerd te zien dat alle amendementsvoorstellen, met uitzondering van die

voorgesteld in het ontwerp-Reglement van 1852 [1]). De commissie met het opstellen daarvan belast meende dat het hoogst wenschelijk was voor de goede uitoefening van het recht van amendement, dat „zooveel slechts eenigzins mogelijk is, geen voorstel in beraadslaging komt, dat niet vooraf in de stilte van het kabinet ontworpen en aan de bepalingen van het wetsvoorstel waarin het eene plaats moet innemen, zorgvuldig is getoetst" [2]). Op aandrang der Kamer wijzigde de commissie eerst zelve haar voorschrift in milderen geest [3]) waarop het

---

welke onmiddelijk uit de beraadslaging voortkomen, acht dagen vóór de behandeling moesten ingediend worden. MITTERMAIER ondersteunde eene zoodanige bepaling. Archiv für Criminalrecht. 1837, blz. 555, 560. Ook in het Fransche Règl. de la Chambre des Députés van 28 Januarij 1839 komt in art. 44 eene soortgelijke bepaling voor. Ook verdedigd bij VENING MEINESZ. o. c. 146 en Tijdgenoot IV. 550.

[1]) Bijbl. 1851/52. Bijl. 617. art. 58 (oud art. 83) aldus te lezen: Van het oogenblik af dat het eindverslag is uitgebragt tot den aanvang der beraadslaging over de artikelen van het voorstel staat het aan ieder lid vrij, onderteekende wijzigingen in dat voorstel ter griffie in te zenden, die met den meesten spoed gedrukt en rondgedeeld worden. Art. 64 (oud art. 85) te veranderen als volgt: al. b. Gedurende de beraadslaging kunnen geene andere wijzigingen worden voorgesteld, dan die het gevolg zijn van wijzigingen of door de regering na het uitbrengen van het eindverslag voorgestelde veranderingen.

[2]) Bijbl. 1851/52. Bijl. 613.

[3]) Bijbl. 1851/52 Bijl. 671. Tweede Nota van nadere wijzigingen art. 64. Zoodra na het sluiten der beraadslaging over het voorstel in zijn geheel, een der artikelen of de beweegreden van het voorstel aan de orde is gesteld, onderwerpt de voorzitter aan. de beraadslaging, de daarop voorgestelde en overeenkomstig het volgende artikel ondersteunde of met verlof der Kamer ter overweging toegelatene wijzigingen. Art. 65. Elke wijziging wordt vóór de beraadslaging daarover door den voorsteller toegelicht. Wijzigingen, volgens art. 58 ingezonden, of die het gevolg zijn van zoodanige ingezonden wijzigingen of van veranderingen door de Regering na de vaststelling van het eindverslag in het ontwerp voorgesteld, kunnen geen onderwerp van beraadslaging uitmaken, tenzij door ten minste vijf leden ondersteund. Andere wijzigingen worden niet in beraadslaging gebragt tenzij de Kamer hiertoe verlof geve.

bij de beraadslaging geheel werd verworpen [1]). Ook in Duitschland kwam men langzamerhand van deze bepaling terug [2]); en zeer te recht. Er bestaat toch geene enkele reden om te vooronderstellen dat amendementsvoorstellen, die midden in de beraadslaging worden ter sprake gebragt, om die reden niet tot verbetering van het wetsontwerp zouden kunnen strekken en daardoor mist het voorschrift elken grondslag van rechtmatigheid en billijkheid. Er zijn staatslieden [3]), die meenen dat de groote nuttigheid van het recht van amendement juist daarin is gelegen, dat de vruchten eener wel bestuurde discussie, die door wrijving van denkbeelden ontstaan, tot meerdere voltooijing en verbetering van het wetsontwerp kunnen aangewend worden. En al moge men nu daarmede niet geheel en al instemmen, zooveel is zeker, dat in en door de discussie wel eens op de onderdeelen een nieuw licht kan geworpen worden, dat aanleiding tot het doen van zeer goede amendementsvoorstellen kan geven. Daarom behoort, juist om de bevoegdheid der Vertegenwoordiging tot het beoogde doel dienstbaar te maken, aan de leden het recht om tot bij de behandeling van elk artikel wijzigingen daarop voor te stellen te worden geschonken. Daarvoor pleit nog eene tweede reden; vele leden der Vertegenwoordiging en daaronder de kundigste, kunnen zoozeer met werk zijn overladen, dat het hun ondoenlijk is langen tijd vooruit de ontwerpen en onderdeelen van ontwerpen volledig te bestuderen en voorstellen van wijziging daarop in te dienen. Allen die in

---

[1]) Zitting der Tweede Kamer. 4 Mei 1852. Bijbl. 1851/52 II. 1056 vlg.

[2]) WÄCHTER, t. a. p.

[3]) De heer GROEN VAN PRINSTERER. Zitting der Tweede Kamer. 23 April 1849. Bijbl II. 337. „Het groote voorregt van het stelsel van amendement ondervindt men dan eerst, wanneer het in vereeniging met de publieke discussie wordt uitgeoefend. De vrucht der discussie, het nut van de wrijving der denkbeelden kan somtijds juist in den lichtstraal van een amendement worden geopenbaard."

dit geval verkeeren zouden dus wellicht tot groote schade van de wetgeving gedeeltelijk van de medewerking aan de uitoefening van het recht van amendement worden uitgesloten [1]).

Om de aangevoerde redenen verdienen dan ook voorschriften in dezen geest in het algemeen verworpen te worden; en niet minder omdat er nog zoovele nuttige regelen kunnen en moeten in acht genomen worden, welke het beoogde doel veel beter bereiken zonder eenige belemmering te brengen in het recht der leden om amendementsvoorstellen te doen. Deze laatste zullen wij thans achtereenvolgens trachten te ontwikkelen. Ze hebben betrekking op den vorm en op den inhoud van het voorstel.

Vooreerst dan behoort geen amendementsvoorstel een onderwerp van beraadslaging uit te maken, dat niet op den behoorlijken tijd is voorgesteld, dat is vóór of wanneer het onderdeel of de woorden, welker wijziging het voorstelt, in behandeling zijn en derhalve vóór dat daaromtrent eenig besluit door de vergadering is genomen. Deze bepaling wordt bij het amenderen van wetsvoorstellen in Engeland zeer streng in acht genomen [2]); zoodra de vergadering tot een ander artikel is overgegaan, mogen er geene amendementsvoorstellen op het voorgaande meer worden gedaan en evenmin op vroegere woorden van een artikel, wanneer de latere al zijn geamendeerd. Ten einde deze bepaling echter niet tot het uitsluiten van voorstellen zoude leiden, is er tevens bepaald dat wanneer een voorstel tot wijziging van eenige woorden in een artikel gedaan wordt en er een lid op vroeger daarin voorkomende woorden nog een amendement wenscht voor te stellen, dit laatste de

---

[1]) Dezelfde meening wordt verdedigd bij VON MOHL. Staatsr., Völkerr., Pol. II 557, 558 en op grond der ondervinding opgedaan in de Wurtembergsche Ständeversammlung door WÄCHTER. t. a. p.

[2]) MAY, Parliamentary Practice. 273. 442.

prioriteit zal bezitten. Dit voorschrift dient om verwarring bij de behandeling der onderscheidene artikelen en wijzigingsvoorstellen te voorkomen en berust op een beginsel dat niet genoegzaam kan worden aanbevolen, dat namelijk de Vertegenwoordiging des volks evenzeer als elke andere vergadering aan zich zelve achting verschuldigd is en daarom hare besluiten moet nemen met kennis van zaken, maar dan ook op het eens beslotene niet meer behoort terug te komen zonder eene bijzondere, geldige reden. Deze laatste bestaat in het onderhavige geval, wanneer ten gevolge der wijziging van een volgend, noodzakelijk een voorafgaand artikel eveneens gewijzigd moet worden, waartoe de gelegenheid dan ook is opengelaten [1]). Het beginsel zelf wordt echter met zoo groote naauwgezetheid toegepast, dat zoodra er door de vergadering besloten is, dat eenige woorden in een artikel der bill zullen blijven staan of bij- of ingevoegd zullen worden, geene wijziging van die woorden maar alleen het daaraan toevoegen van andere mag worden voorgesteld [2]). Een ander uitvloeisel er van is, dat de discussie over een artikel wanneer eenmaal een of meerdere woorden daarvan zijn geamendeerd niet meer mag worden uitgesteld tot na de afdoening van andere artikelen, maar onmiddelijk moet worden ten einde gebragt [3]). In het Congres der Vereenigde Staten van Noord-Amerika worden meerendeels dezelfde voorschriften in acht genomen [4]). Op het vaste land van Europa worden mede in vele Reglementen van Orde bepalingen aangetroffen, die den tijd waarop de amendementsvoorstellen moeten gedaan worden, zullen

[1]) Dit volgt van zelf uit den regel door MAY o. c. 459 te boek gesteld en wij meenen daarom te mogen vooronderstellen, dat deze bepaling, al vermeldt hij ze niet afzonderlijk, in het Parlement wordt in acht genomen.

[2]) MAY, Parl. Pract. 274.

[3]) Ibidem. 446.

[4]) CUSHING, o. c. 2167 vlg.

ze in behandeling worden genomen, zijdelings op dezelfde wijze vaststellen [1]). Eene bepaling, die van alle dubbelzinnigheid vrij deze zaak naar behooren regelt, wordt in geen der ons bekende aangetroffen. De daarop betrekking hebbende artikelen van de Reglementen der Tweede Kamer verdienen echter boven die van vreemde Reglementen de voorkeur.

---

[1]) Règl. de la Chambre des Députés du 11 Aout 1830. art. 47. La discussion sur les articles s'ouvriva successivement sur chaque article, suivant son ordre et sur les amendements qui s'y rapportent. Règl. du 28 Janvier 1839. art. 43. al. 4. Dans le cas contraire, la discussion continue et porte exclusivement sur chaque article de la proposition et sur les amendements qui s'y rapportent.

Règl. de la Chambre de Représentants (Belgique). Art. 41. La discussion des articles s'ouvrira successivement sur chaque article, suivant son ordre, et sur les amendements qui s'y rapportent.

Règl. du Sénat Belge. Art. 41. al. 2. Cette deuxième discussion porte sur chaque article du projet, et sur les amendements et sous-amendements qui s'y rattachent.

Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten (Preuszen) § 49. Hierauf beginnt die Verhandlung über die einzelnen Artikel und die sich diesen anschliessenden Abänderungs-Vorschläge.

Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. § 51. Hierauf beginnt die Verhandlung über die einzelnen Artikel und die sich diesen anschliessenden Verbesserungs-Anträge, u. s. w.

Reglement van Orde van de 2e Kamer der Staten-Generaal van 27 April 1849. Art. 30. De beraadslaging der artikelen heeft in hunne volgorde plaats; zoodanig dat bij ieder artikel tevens de daartoe betrekkelijke wijzigingen worden behandeld. Art. 88. Wanneer niemand meer wijzigingen in het aan de orde zijnde artikel van het voorstel wenscht voor te stellen, of daaromtrent het woord verlangt te voeren, wordt de beraadslaging over dat artikel gesloten. Reglement van 5 Mei 1852. Art. 66. Zoodra, na het sluiten der beraadslaging over het voorstel in zijn geheel, een der artikelen of de beweegreden van het voorstel aan de orde is gesteld, onderwerpt de voorzitter aan de beraadslaging de daarop voorgestelde en overeenkomstig het volgende artikel ondersteunde wijzigingen. Art. 69. Wanneer niemand meer wijzigingen in het aan de orde zijnde artikel of in de beweegreden wenscht voor te stellen, of daaromtrent het woord verlangt te voeren, wordt de beraadslaging over dat deel van het voorstel gesloten.

In Engeland worden bij de Lords de nieuwe artikelen, die men in het voorstel wenscht ingeschoven te zien, wanneer de vergadering aan die plaats waar de voorsteller meent dat ze het beste te huis behooren gekomen is, voorgesteld. Bij de Commons mogen ze eerst wanneer alle voorgestelde artikelen afgehandeld zijn voorgesteld worden [1]. Voor beide wijzen van behandeling is veel te zeggen. De eerste bevordert eene geregelde volgorde der bepalingen in de wet; de tweede daarentegen waakt daarvoor dat geene nieuwe artikelen worden ingeschoven, voor dat alle in het ontwerp voorgestelde, zijn overwogen en op hunne rechte waarde geschat. Intusschen welke regeling men verkieze, is het hoogst wenschelijk dat er eenige vaste bepalingen daaromtrent bestaan. In de Reglementen van Orde door ons tot dusverre aangehaald worden er geene aangetroffen en men zoude zelfs bij de lezing van de zoo even afgedrukte bepalingen vragen, of de opstellers wel aan deze amendementen hebben gedacht. Desniettegenstaande komen ze voor. In de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft het gebruik de wijze van behandeling der Lords ingevoerd, maar er zoude geenen grond aanwezig zijn, om een lid dat de manier der Commons wilde volgen het recht daartoe te betwisten. Deze omstandigheid stelt eene leemte in de R. v. O. daar, die lichtelijk tot verwarring en moeijelijkheid aanleiding zoude kunnen geven.

Wat den vorm der amendementsvoorstellen die in beraadslaging komen betreft, dient er gezorgd te worden, dat zij zoodanig ingericht zijn, dat zonder eene nadere herziening of omwerking onmiddelijke inlassching in het ontwerp mogelijk is, zonder stoornis in den zin daarvan te veroorzaken. Dit is noodzakelijk daar alleen zulke voorstellen voor behandeling vatbaar zijn. Ieder lid der vergadering kan de zoo opgestelde

---

[1]) MAY, Parliamentary Practice. 445.

voorstellen in het ontwerp ingelascht denken en de gevolgen er van berekenen. Met voorstellen die slechts de gewenschte verandering omschrijven, zonder eene juiste redactie daarvan in te houden is zulks niet het geval en zal menig lid door misverstand op het dwaalspoor geleid een oordeel uitspreken, dat bij eene naauwkeuriger kennisname der wijziging het zijne niet zoude geweest zijn [1]. In het Engelsche Parlement wordt dan ook het voorschrift in acht genomen, dat ieder amendementsvoorstel zoo geredigeerd moet zijn dat, bijaldien het wordt aangenomen, het geamendeerde artikel eenen gezonden en verstaanbaren zin heeft [2]. In sommige Reglementen van Orde op het vasteland komen ook bepalingen voor, die het waarborgen eener goede redactie der amendementsvoorstellen beoogen, maar zij munten weder door onvolledigheid uit en geven gemakkelijk aan dubbelzinnige uitleggingen voet [3]. Sommige Reglementen missen ze geheel en daaronder het thans in de Tweede Kamer vigerende, waaruit men zonder eenig geweld aan de verschillende bepalingen of hunnen za-

---

[1]) VON MOHL, Staatsr., Völkerr., Pol. II. 556.

[2]) MAY, Parliamentary Practice. 277.

[3]) Règl. de la Chambre des Députés. 28 Janvier 1839. Art. 44. Les amendements sont rédigés par écrit et remis au président. Règl. de la Chambre des Pairs. Art. 26. gelijkluidend.

Règl. de la Chambre des Représ. (Belgique). Art. 42. Les amendements sont rédigés par écrit et déposés sur le bureau. Règl. du Sénat Belge. Art. 40. Chaque sénateur peut présenter et développer des amendements, sous-amendements ou articles additionnels. Il doit les rédiger par écrit, les signer, les déposer sur le bureau.

Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus (Preuszen). § 48. Anträge auf einfache und motivirte Tages-Ordnung, auf Vertagung der Diskussion auf länger als bis zur nächtsten Sitzung, und Verbesserungs-Anträge müssen dem Präsidenten schriftlich übergeben und können zu jeder Zeit vor dem Schlusse der Verhandlungen gestellt werden.

R. v. O. der Tweede Kamer van 27 April 1849. Art. 85. Deze wijzigingen moeten altijd schriftelijk aan den voorzitter ter hand worden gesteld.

menhang aan te doen kan afleiden, dat een amendementsvoorstel staande de beraadslaging ingediend niet behoeft in schrift te worden gebragt [1]). Natuurlijk kan dit de meening der opstellers niet geweest zijn.

Eindelijk behooren er omtrent den inhoud bepalingen te bestaan, die amendementsvoorstellen, welke a priori nimmer tot verbetering van een ontwerp kunnen strekken, uit de discussie weren. Daartoe is het noodig den regel te stellen dat ieder amendementsvoorstel betrekking moet hebben op het onderwerp, in het artikel waarop het is voorgesteld behandeld. Zonder dit voorschrift toch zoude er groote verwarring kunnen ontstaan, daar de vergadering zoude kunnen geroepen worden om over de betrekkelijke waarde van twee geheel ongelijksoortige bepalingen een oordeel uit te spreken, waardoor de vrije uitspraak harer meening zoude kunnen worden belemmerd. Daarentegen beantwoordt het volkomen aan de eischen eener goede afdoening van zaken, wanneer men over iedere ongelijksoortige bepaling eene afzonderlijke uiting van het oordeel der vergadering doet plaats hebben. In Engeland wordt die regel dan ook in acht genomen. Wil een lid eene bepaling voorstellen, welker onderwerp in geen der voorgedragen artikelen is vervat, dan moet hij die als een nieuw in het voorstel te voegen artikel ter sprake brengen [2]). Verder bestaat daar de bepaling dat geen amendement mag worden voorgesteld, strekkende om alle woorden van een artikel weg te laten en na het solemnele woord „That" een geheel nieuw artikel in te voegen [3]). Dit is niets

---

[1]) R. v. O. 5 Mei 1852. art. 60. Van het oogenblik af, dat het eindverslag is uitgebragt, tot den aanvang der beraadslaging over de artikelen van het voorstel, staat het aan ieder lid vrij, onderteekende wijzigingen in dat voorstel ter Griffie in te zenden, die met den meesten spoed gedrukt en rondgedeeld worden.

[2]) MAY, Parliamentary Practice. 443.

[3]) T. a. p.

anders dan een logisch gevolg van den eerstgenoemden regel. Alleen in de Pruissische R. v. O. wordt onder de reeds meermalen aangehaalde deze bepaling aangetroffen [1]). Nieuwe artikelen wier invoeging in eenig wetsontwerp wordt voorgesteld zullen eveneens betrekking moeten hebben op het onderwerp, dat daarin wordt behandeld. De redenen waarom eene hiertoe strekkende bepaling wenschelijk is zijn hierboven ontwikkeld [2]). Terwijl alle ons bekende R. v. O. van het vasteland bepalingen hieromtrent missen, bestaat in het Engelsche Parlement een gewoonte, die met dezen regel in lijnrechten strijd schijnt te zijn. Het Huis kan daar namelijk, voordat het zich tot overweging der afzonderlijke bepalingen eener bill als committee constitueert, aan dat committee instructien geven, waarbij het gemachtigd wordt in de bill bepalingen te voegen, welke geen betrekking hebben op het daarin behandeld onderwerp [3]). Dit gebruik maakt echter niet dien inbreuk op het beginsel, als men bij den eersten oogopslag zoude vermoeden. Vooreerst toch blijkt uit niets, dat het dikwijls plaats grijpt en al ware zulks het geval, dan behoort nog de bijzondere verhouding der Huizen van het Engelsche Parlement als deelen der wetgevende macht in het oog gehouden te worden. Eene bill toch wordt daar nog altijd door een lid van het Huis voorgesteld en heeft alzoo in het Huis zelf haren oorsprong; daarom is het gerechtigd een ontwerp dat het zelf maakt op alle mogelijke wijzen te veranderen en te vervormen. Uit deze oude opvatting vloeit het gebruik der instruction

---

[1]) Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 45. Dieselben müssen mit der Hauptfrage in wesentlicher Verbindung stehen und werden dem Vorsitzenden schriftlich übergeben. G. für das Herrenhaus. § 48. Verbesserungs-Anträge müssen mit der Hauptfrage in wesentlicher Verbindung stehen und sind, u. s. w.

[2]) Vgl. blz. 124.

[3]) MAY, Parliamentary Practice, 439.

voort, dat door allerhande middelen eener kunstige taktiek evenwel belet wordt nadeel aan de wetgeving toe te brengen [1]), terwijl het verkeerde gebruik dat de Huizen van hun recht van amendement in vorige tijden wel eens gemaakt hebben, thans ook gelijk wij reeds zagen geheel is opgehouden [2]). Bij het amenderen volgens de gewone wijze van werken, wanneer geene instructien gegeven zijn, wordt de regel naauwgezet in acht genomen. Voorheen moest zelfs ieder amendementsvoorstel zich binnen de grenzen van het opschrift der bill bewegen, maar bij eene Standing Order van 19 Julij 1854 is bepaald, dat ook buiten die grenzen voorstellen in behandeling genomen mogen worden, mits ze betrekking hebben op het onderwerp der bill [3]). Deze bepaling is waarschijnlijk een gevolg van de weinige harmonie, die daar somwijlen tusschen het opschrift en den inhoud van eene bill wordt aangetroffen.

In de meeste Reglementen van Orde van het vaste land van Europa heeft men behalve de thans ontwikkelde voorschriften omtrent tijd, vorm en inhoud der amendementsvoorstellen, of liever met gedeeltelijke terzijdestelling daarvan een ander vastgesteld om te waken, dat voorstellen die om eene of andere reden van zelve onaannemelijk zijn geen onderwerp van beraadging kunnen uitmaken. Daartoe is bepaald dat geen amendementsvoorstel in behandeling kan komen dan nadat het door den voorsteller is ontwikkeld en door een bepaald aantal

---

[1]) MAY, Parl. Pract. 440. 447. Men mag in Engeland nooit den strijd die er meermalen tusschen schijn en wezen bestaat uit het oog verliezen. Zoo zijn b. v. geheele reeksen van wetsbepalingen jure het werk van committees, maar gaan toch eveneens als andere ontwerpen van de Regering uit. Vgl. MAY, 423 vlg.

[2]) MAY, Parl. Pract. 450.

[3]) MAY, Parl. Pract. 445. Standing Orders of the House of Commons. Ordered by the House of Commons to be printed. 5 August 1861. blz. 77.

leden ondersteund [1]). Beide onderdeelen zijn ten naauwste aan elkander verbonden, daar van geene ondersteuning sprake kan zijn, zoo er geene ontwikkeling der gronden die tot voorstellen hebben geleid is voorafgegaan. Wij meenen echter de geheele bepaling te moeten afkeuren, daar zij strijdt met het hierboven ontwikkelde beginsel. Het is toch geene uitgemaakte zaak dat een amendementsvoorstel, wanneer het de ondersteuning van zeker aantal bijv. vijf leden niet kan verwerven na eene eerste misschien niet zeer gelukkige ontwikkeling der gronden waarop het berust, daarom niet tot verbetering van het

---

[1]) Règl. de la Chambre des Députés du 11 Aout 1830. art. 49. La Chambre ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé. Règl. du 28 Janvier 1839. art. 46. gelijkluidend.

Règl. de la Chambre des Pairs. art. 27. Aucun amendement n'est mis en délibération si, après avoir été développé par son auteur, il n'est appuyé par un autre pair.

Règl. de la Chambre des Représentants. (Belgique) art. 43. La Chambre ne délibère sur aucun amendement si, après avoir été développé, il n'est appuyé au moins par cinq Membres.

Règl. du Sénat Belge. art. 40. Aucun amendement, sous-amendement ou article additionnel ne peut être mis en discussion qu'après avoir été appuyé par deux Membres.

Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 45. Jeder Verbesserungs-Antrag mit Ausnahme der von dem Ministerium gestellten Anträge, bedarf der Unterstützung von dreiszig Mitgliedern. Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. § 48. Solche Anträge bedürfen die Unterstützung von 20 Mitgliedern.

Regl. v. O. der Tweede Kamer. 27 April 1849. art. 86. Elke wijziging, hetzij vroeger ingezonden, hetzij gedurende de beraadslaging ingeleverd, kan door den voorsteller worden toegelicht, doch geen onderwerp van beraadslaging voor de Kamer uitmaken, tenzij die door ten minste vijf leden ondersteund wordt. Regl. v. Orde. 5 Mei 1852. art. 67. Elke wijziging wordt door de voorstellers toegelicht. Zij kan geen onderwerp van beraadslaging voor de Kamer uitmaken, tenzij door ten minste vijf leden ondersteund. Veranderingen door den voorsteller eener wijziging daarin gebragt behoeven geene nieuwe ondersteuning, tenzij de Kamer anders beslist.

ontwerp zoude kunnen strekken. De mogelijkheid kan toch gedacht worden dat een voorstel, 't welk op den eersten aanblik geenen weerklank bij de leden vond, na eene grondige discussie blijkt zeer veel voortreffelijkst te bevatten. Het voorschrift werd, ten minste hier te lande, ingevoerd uit vrees voor „geimproviseerde amendementen"; maar daartegen kan het ook niet veel bescherming opleveren. Allicht zullen er toch in eene talrijke vergadering een vier- of vijftal leden gevonden worden, die om eenen politieken vriend genoegen te doen als anderzins amendementsvoorstellen ondersteunen zonder nog recht over den inhoud en de strekking daarvan te hebben nagedacht [1]). Wanneer men de statistiek der amendementsvoorstellen in de Tweede Kamer nagaat, dan wordt deze meening door de cijfers niet gelogenstraft [2]). Tot het voorgestelde doel is derhalve de nuttigheid van deze bepaling ook niet zoo bijzonder groot. Verre boven haar zijn de voorschriften van het Engelsche Parlement te verkiezen, die eenen zekeren en vasten waarborg opleveren, terwijl de ondersteuning van een vijftal leden veelal van een toeval of eene gril van het oogenblik zal afhangen.

§ 5. Over de behandeling en afdoening van amendementsvoorstellen.

Thans moeten wij nagaan op welke wijze de Vertegenwoordiging tot het uitspreken van een oordeel over de in beraadslaging gebragte amendementsvoorstellen kan geraken. Als eerste regel dient vooropgesteld te worden, dat het haar plicht is hare meening over ieder voorstel, dat aan de vereischten om

---

[1]) Een voorbeeld hiervan leverde de zitting der Tweede Kamer van 7 Julij 1862 op. Bijbl. 1861/62. II. 982. (de heer COOL).

[2]) Vgl. blz. 81. Op 1357 amendementsvoorstellen van 1849—1861 gedaan werden slechts 18 niet genoegzaam ondersteund.

in behandeling te komen voldoet, afzonderlijk te doen kennen. Eene sluiting der beraadslaging en daarop volgende stemming over het geheele ontwerp in eens met terzijdestelling van alle amendementsvoorstellen of wel eene gezamenlijke stemming over deze allen zoude een aanslag der Vertegenwoordiging op de vrijheid van het debat en de vrije uitoefening harer eigene rechten zijn. Dit punt is inderdaad van hoog gewicht en in de Belgische Constitutie heeft men gemeend door een afzonderlijk artikel tegen het insluipen van zoodanig misbruik te moeten waken [1]).

Het spreekt van zelf, dat ieder lid vóór den aanvang der beraadslaging de gelegenheid moet hebben om zich met een voorgesteld amendement bekend te maken. Daarvoor is in de verschillende Vertegenwoordigingen gezorgd door de bepalingen, die wij reeds in de noot op blz. 200 hebben afgedrukt en welke geacht kunnen worden volkomen aan het voorgestelde doel te beantwoorden.

De eerste phase der behandeling van een amendementsvoorstel is natuurlijk de toelichting daarvan, welke echter gelijk we zagen in de meeste staten van het vaste land plaats heeft voordat het voorstel in behandeling wordt genomen. In den regel zal onmiddelijk daarna de discussie eenen aanvang nemen maar het behoort der vergadering vrij te staan, om wanneer zij oordeelt dat de zaak nog niet in staat van wijzen is de beraadslaging uit te stellen en zich zoo noodig omtrent den inhoud en de strekking van het voorstel nader te doen voorlichten. Daartoe strekkende bepalingen zijn voor het Engelsche Parlement niet aanwezig, eene leemte die alleen door de vele andere voorschriften, die tot het verkrijgen van een grondig debat

---

[1]) Art. 41. Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article. Vgl. de Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. (Preuszen) § 51.

medewerken, eenigermate wordt vergoed. In België [1]), in Pruissen [2]) en in het R. v. O. van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [3]) worden voorschriften voor dit geval aangetroffen.

Bij de invoering van het recht van amendement in Nederland hadden vele leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gewenscht, dat eene overweging van ieder amendementsvoorstel in de afdeelingen vóór dat het in de openbare zitting behandeld kon worden verplichtend ware gemaakt, ten einde de beraadslaging der Kamer eerst na behoorlijke voorlichting te doen plaats hebben. Deze regeling komt ons voor zoo goed als onmogelijk te zijn, wanneer niet tevens de bepaling geldt, welke in de voorgaande § door ons is bestreden, dat alle amen-

---

[1]) Règl. de la Chambre des Représentants. art. 43. Si la chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer l'amendement dans les sections ou à une commission, elle peut suspendre la délibération.

Règl. du Sénat. art. 42. Si la chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer un amendement, un sous-amendement ou un article additionnel à la commission, la délibération peut être suspendue.

[2]) Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 45. Das Haus hat das Recht, einen Verbesserungs-Antrag an die Abtheilungen oder Ausschüsse zu verweisen und die Verhandlung bis zur Berichterstattung auszusetzen.

Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. § 48. Das Haus kann einen Verbesserungs-Antrag an die betreffende Kommission, an die Abtheilungen, oder an den Central-Ausschusz verweisen, und die Behandlung bis zur Berichterstattung aussetzen.

[3]) Regl. v. Orde. 27 April 1849. art. 87. Wanneer het wijzigingen geldt, die niet volgens art. 83 vooraf ingezonden en rondgedeeld zijn, kan de Kamer, op voorstel van vijf leden, de beraadslaging uitstellen, en zelfs het amendement naar de afdeelingen verzenden.

Regl. v. Orde. 5 Mei 1852. art. 68. Op voorstel van vijf leden of van den Voorzitter kan de Kamer de beraadslaging over elke wijziging uitstellen of deze naar de afdeelingen verzenden. In beide gevallen wordt de wijziging, voor zooverre dit niet reeds mogt geschied zijn, gedrukt rondgedeeld.

dementsvoorstellen vóór den aanvang der beraadslagingen over de bepalingen, waarop zij worden voorgesteld, moeten ingediend worden. Anders toch moest bij ieder voorstel eene verdaging der discussien plaats hebben, die eene geregelde afdoening der zaken onmogelijk zoude maken. Maar de bepaling zelve zoude ook afgescheiden daarvan, naar wij meenen, nutteloos of althans noodeloos zijn, wanneer de Vertegenwoordiging zich behoorlijk voorbereid tot de behandeling der wetsontwerpen begeeft. Men mag dan rekenen dat de bevoegdheid, om zoo noodig nadere voorlichting omtrent amendementsvoorstellen in te winnen en deze naar de afdeelingen tot nadere overweging te verzenden, haar genoegzaam kan zijn tot het uitspreken van een op goede gronden berustend oordeel [1]), zoodat eene verplichte overweging van alle amendementsvoorstellen in de afdeelingen tot niets anders dan tijdverlies zoude leiden. Ook eene verzending van alle amendementsvoorstellen aan de wetgevings-commissie (den Raad van State), zooals door sommigen is gewenscht, schijnt minder nuttig te zijn. Groot tijdverlies zoude vast het gevolg daarvan wezen, terwijl de Regering die de debatten bijwoont toch in staat behoort te wezen om die amendementsvoorstellen, welke nadeelig op den inhoud en zamenhang der wetsontwerpen zouden werken af te weren, en daar waar twijfel aanwezig is, altijd de weg tot het bekomen van nadere voorlichting open staat, welke aan de Vertegenwoordiging be-

---

[1]) Van de bevoegdheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal om de beraadslaging over wijzigingen uit te stellen of die naar de afdeelingen te verzenden heeft zij wel eens gebruik gemaakt. Zoo werden naar de afdeelingen verzonden eene reeks van amendementsvoorstellen van den Heer POORTMAN op het ontwerp van wet tot regeling van het recht van vereeniging en vergadering. (Zitting van 15 en 16 Julij 1851. Vgl. blz. 80) en eene reeks van amendementsvoorstellen van den heer SANDER op het ontwerp van wet tot regeling van de jacht en visscherij. (Zitting 23, 25, 27 Mei 1857. Vgl. blz 80.).

ter door het orgaan eener commissie uit haar midden wanneer die voldoende is zamengesteld en ondersteund, dan door dat van eenen regeringsraad of wetgevingscommissie kan worden geschonken.

Bij de beraadslaging zelve moeten alle regelen in acht genomen worden, die tot het verkrijgen eener goede en vruchtbare discussie kunnen leiden. Bijzondere aanwijzing daarvan is echter onnoodig [1]). Welke zal de toestand zijn der Regering bij de beraadslaging over amendementsvoorstellen op een door haar ingediend ontwerp? Deze vraag verdient allezins eene nadere beschouwing. De algemeene beginselen, welke de verhouding van Regering en Vertegenwoordiging regelen, hebben wij reeds hierboven ontwikkeld [2]). Ze laten zich met korte woorden zamenvatten in de stelling: de Regering is niet de tegenpartij, maar de bondgenoot van de Vertegenwoordiging bij het werk der wetgeving. Dit beginsel moet ook bij het amenderen van wetsontwerpen door beide takken worden in het oog gehouden en de wederzijdsche gedragslijn regelen. Nu is het zeer wenschelijk en betamelijk dat de Regering, wanneer wijzigingen in een door haar voorgedragen ontwerp worden voorgesteld, hare meening daaromtrent uite. Zij heeft het recht zich bij de beraadslagingen te laten hooren om de meerdere voortreffelijkheid, die haar eigen werk in haar oog bezit of ook de wijze waarop naar hare meening de wijziging tot verbetering van het ontwerp zoude kunnen aangebragt worden, in het licht te stellen. Men kan niet vorderen, dat zij ongehoord haar werk moet laten beoordeelen en misschien veroordeelen. Aan den anderen kant is de voorlichting welke zij verschaft van veel nut voor de Vertegenwoordiging; zij moet gerekend worden met het ontwerp

---

[1]) Vgl. BENTHAM, o. c. Chap. XIII—XVII.

[2]) Vgl. blz. 104.

in alle zijne onderdeelen vertrouwd te zijn en den zamenhang der verschillende bepalingen beter dan iemand anders te kennen [1]). Hare meening mag dus geacht worden op eene hooge mate van zaakkennis te steunen en heeft daardoor eene betrekkelijk hooge waarde.

Tot die uiting harer meening, tot het aan- of afraden van voorgestelde wijzigingen behoort de Regering zich niet te bepalen. Zij kan ook nuttig werkzaam zijn door aan te wijzen welke noodzakelijke veranderingen uit aangenomen wijzigingen in de verschillende onderdeelen van het ontwerp volgen, omdat zij weder meer dan de leden der Vertegenwoordiging geacht mag worden te kunnen beoordeelen, hoever aangebragte wijzigingen in één artikel in de bepalingen van andere artikelen ingrijpen [2]). Verder behoort zij evenwel niet te gaan; aan elke actieve werkzaamheid aan het ontwerp nadat het aan de Vertegenwoordiging is aangeboden behoort de Regering vreemd te te zijn. De redenen welke voor deze meening pleiten zijn de volgende. De goede verhouding tusschen Regering en Vertegenwoordiging kan alleen de vrucht zijn van eene gepaste zelfstandigheid bij de onderscheidene takken der wetgevende macht, waardoor de werkzaamheden niet in elkander ingrijpen en aanleiding tot botsing wordt vermeden. Een zoo innig en naauw „gemeen overleg" tusschen Regering en Vertegenwoordiging als door sommige staatslieden in ons vaderland werd gewenscht [3]) is onmogelijk tusschen ongelijksoortige machten in den staat,

---

[1]) VON MOHL, Staatsr., Völkerr., Pol. II. 559.

[2]) Het behoeft geen betoog, dat de invloed der Regering op de behandeling van wetsontwerpen bij de Vertegenwoordiging volgens de hier verdedigde beginselen zeer groot kan zijn, maar dat zulks ook geheel afhangt van de persoonlijkheid en de kunde van hem, die haar vertegenwoordigt.

[3]) o. a. de Minister van Binnenl. Zaken in de zitting der Tweede Kamer van 25 April 1849. Bijbl. II. 360.

die slechts voor eene bepaalde werkzaamheid te zamen arbeiden, anders dan ten koste der wetgeving te verkrijgen. Voor deze toch is het ondienstig wanneer twee takken der wetgevende macht te gelijk aan een ontwerp werken; dan laat de een het werk aan den ander over en is ook de noodzakelijke eenheid van richting en streven in groot gevaar. Wanneer men de beide takken vijandig tegenover elkander stelt, dan bestaat er eene reden om de Regering steeds actief de hand in de werkzaamheid der Vertegenwoordiging te doen houden; zijn ze elkanders bondgenooten, dan is zoodanige reden niet denkbaar. Voor de Regering zelve is eene actieve medewerking door aannemen of weigeren van amendementsvoorstellen niet wenschelijk; het kan niet anders of zij moet zich nu en dan daardoor kleine nederlagen bereiden, die haren morelen invloed meer schade doen, dan het doorzetten harer meening op ondergeschikte punten haar kracht kan geven.

Uit het aangevoerde volgt dat zoowel het overnemen van amendementsvoorstellen, als het aanbrengen van veranderingen in het ontwerp door de Regering tijdens de beraadslaging behoort te worden geweerd. In de verschillende Reglementen van Orde wordt van beide deze handelingen weinig of niets gerept, terwijl ze toch in meest alle vergaderingen der verschillende Vertegenwoordigingen plaats hebben. Ze zijn daarom niet minder af te keuren. Wat het eerste betreft bestaat er geen grond waarom de Regering verklaren zoude een amendementsvoorstel over te nemen, wanneer er toch over moet gestemd worden; zij kan dan even goed met het aanraden der aanneming volstaan. Wordt het daarentegen door die overname in het ontwerp opgenomen zonder stemming van de vergadering, dan is deze handelwijze zeer onlogisch [1]). De Regering

[1]) De discussie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het wetsontwerp tot opheffing der slavernij in de Nederlandsche O. I. kolonien levert een

gaf aan de Vertegenwoordiging een ontwerp in dien vorm en van dien inhoud, welke zij de voortreffelijkste meende te zijn; ten gevolge van een amendementsvoorstel meent de Regering dat eene wijziging van eenig punt nuttiger zoude zijn en nu gaat men van de vooronderstelling uit dat, omdat zij van meening veranderd is, ook alle leden of ten minste de meerderheid der Vertegenwoordiging datzelfde gevoelen zijn toegedaan. Die vooronderstelling gaat niet op, maar tevens bezit de Regering, voor zoover hare leden geene leden der Vertegenwoordiging zijn, het recht niet om voorstellen van wet bij de laatste aanhangig naar goeddunken te wijzigen of zich met den inhoud daarvan slechts eenigermate actief bezig te houden. Een beginsel dat in Engeland wordt beaamd [1]) en ook volkomen waar is, is dat

---

voorbeeld op der verwarring waartoe deze handelwijze leidt. In de zitting van 7 Julij 1862 werd door den heer DE BIEBERSTEIN een amendement voorgesteld strekkende om achter art. 10 der wet A en art. 8 der wet B eene nieuwe alinea te voegen. De Minister vau Kolonien verklaarde het amendement over te nemen. De heer COOL besprak daarop het amendementsvoorstel op nieuw; waarop de Voorzitter aanmerkte dat het, door de Regering overgenomen, geen onderwerp van beraadslaging meer uitmaakte, maar als art. 10 al. 4 in het ontwerp opgenomen was. De heeren HEEMSKERK AZ. en VAN HEUKELOM bestreden de bepaling, welke door de overneming van het amendement van den heer DE BIEBERSTEIN in het ontwerp was gebragt en de laatste (de heer VAN HEUKELOM) vond zich geroepen een nieuw amendement voor te stellen, strekkende om de bewuste alinea uit art. 10 weg te laten. Na discussie werd dit amendement in de zitting van 8 Julij met 36 tegen 20 stemmen verworpen. Het zal niet noodig zijn aan te wijzen hoeveel strijd en moeite de Regering had kunnen besparen, door het amendementsvoorstel aan de beslissing der Kamer over te laten. (Bijbl. 1861—1862. II. 982. vlg. 994).

[1]) MAY, Parl. Pract. 433. Wel is waar bestaat aldaar de gewoonte dat de voorsteller eener bill haar kan wijzigen om zijn ontwerp aannemelijker te maken door commitment pro forma. MAY, 447. Maar dit kan geen plaats hebben dan na bekomen verlof van het Huis en de gansche handeling berust op de fictie dat de aangebragte wijzigingen in een committee door het Huis zelf zijn gemaakt.

eene zaak bij eene vergadering aanhangig het eigendom, om zoo te zeggen, dier vergadering is, zoodat niemand recht heeft zich zonder haar verlof daarmede in te laten. Dat beginsel wordt overtreden waar de Regering, zonder dat het voorstel daartoe is gedaan, willekeurig veranderingen in een ontwerp brengt tijdens het bij de Vertegenwoordiging in beraadslaging is [1]). In het Reglement van Orde der Tweede Kamer van 5 Mei 1852 is zeer te recht eene bepaling opgenomen, welke deze veranderingen zoo noodig aan een onderzoek der Kamer onderwerpt [2]), maar nog wenschelijker ware het wanneer men besluiten konde aan deze geheele ingrijping der Regering in de werkzaamheid der Kamer voor goed een einde te maken.

Gedurende de beraadslaging behoort het natuurlijk den voorsteller van een amendement vrij te staan om het te wijzigen of in te trekken en aan elk ander lid om het weder op te vatten. Na het einde der beraadslaging vóór de stemming moet de bevoegdheid om in te trekken ophouden, daar die anders als middel om amendementsvoorstellen te weren zoude kunnen aangewend worden [3]).

Wanneer alle gronden voor en tegen een amendementsvoorstel behoorlijk zijn in het licht gesteld en geen van de leden der vergadering meer het woord daarover verlangt of kan ver-

---

[1]) In de Chambre des Représentants in België is, naar wij meenen zeer te recht, de bevoegdheid van eenen Minister non représentant om een amendement *voor te stellen* bestreden. Er is echter geene beslissing in deze zaak genomen. VANDERPEEREBOOM, II. 355.

[2]) Art. 68, al. 2. Gelijk uitstel of gelijke verzending, met de gevolgen daaraan verbonden, kan op voorstel van vijf leden of van den Voorzitter plaats hebben voor de veranderingen, door de Regering na het uitbrengen van het eindverslag, vóór of gedurende de beraadslaging in het voorstel gebragt.

[3]) MAY, Parl. Pract. 257. Règl. de la Chambre des Dép. 11. Août 1830, art. 50. Règl. de la Chambre des Repr. Belg. art. 46. Règl. du Sénat Belge, art. 44. Regl. Tweede Kamer, 27 April 1849, art. 88. 5 Mei 1852, art. 70.

krijgen, moet hare beslissing, de aanneming of verwerping van het voorstel, volgen. De regelen, die bij de stemming moeten in acht genomen worden, dienen om de meening welke de meerderheid der vergadering is toegedaan duidelijk te doen uitkomen. Niet in alle vergaderingen worden dezelfde regelen daaromtrent in acht genomen en inderdaad doen zich bij het vaststellen daarvan op den eersten aanblik eenige moeijelijkheden voor. In Engeland, waar deze voorschriften weder de meeste ontwikkeling hebben verkregen, worden de amendementsvoorstellen in drie soorten gesplitst en iedere soort verschillend behandeld [1]). Men onderscheidt de voorstellen naar dat ze strekken 1°. om eenige woorden weg te laten, 2°. om eenige woorden weg te laten en andere daarvoor in de plaats te schuiven, 3°. om eenige woorden in of bij te voegen.

Wanneer een amendement van de eerste soort in stemming moet gebragt worden, begint de spreker (chairman) met behoorlijk het oorspronkelijk voorstel en daarna het amendement voor te lezen en stelt daarop de question: That the words proposed to be left out stand part of the question. Wordt deze vraag door de meerderheid toestemmend beantwoord, dan wordt het artikel zooals het is voorgesteld in stemming gebragt; wordt ze ontkennend beantwoord, dan komt het geamendeerde artikel in stemming.

Bij een amendement om eenige woorden weg te laten en an-

---

[1]) MAY, Parliamentary Practice, 271 vlg. BENTHAM, Tactique, 172, vlg. geeft zes soorten van amendementen op; de drie eerste komen overeen met de bovengenoemden (amendements suppressif, additif, substitutif). Verder neemt hij aan amendements divisif, réunitif, transpositif. Wat de waarde van deze verdeeling ook zij, deze drie soorten vallen voor de behandeling alle onder de bovengestelde regelen en de onderscheiding heeft alzoo geene praktische waarde. De twee eerstgenoemde soorten worden in het Engelsche Parlement niet als amendementen beschouwd. MAY, 446.

dere daarvoor in de plaats te schuiven, wordt eerst op dezelfde wijze beslist of de woorden welker weglating is voorgesteld al of niet zullen behouden blijven. Is die vraag ontkennend beantwoord, dan volgt de question: of de woorden welker inschuiving is voorgesteld al of niet in het artikel zullen worden opgenomen. In ieder geval volgt eene stemming over het geheele artikel nadat die over de amendementsvoorstellen zijn afgeloopen,

Wanneer het in- of bijvoegen van eenige woorden voorgesteld is, dan wordt eenvoudig de vraag gesteld: That the proposed words be inserted of be added, waarna stemming over het al of niet gewijzigd artikel plaats heeft.

Bij sub-amendementen, voorstellen tot wijziging van voorgestelde amendementen worden dezelfde regelen gevolgd, die alleen daar de voorstellen meer gecompliceerd worden op eene meer zamengestelde wijze worden toegepast.

Wanneer het oorspronkelijk amendement strekt om woorden weg te laten, in- of bij te voegen, dan wordt een subamendement daarop na afhandeling van het oorspronkelijk amendement op dezelfde wijze in stemming gebragt. Wanneer nu echter op een amendement dat strekt om eenige woorden weg te laten een sub-amendement is voorgesteld, strekkende om uit het voorgestelde amendement eenige woorden weg te laten, dus in werkelijkheid, om eenige woorden welker weglating voorgesteld was in het oorspronkelijk artikel te laten staan, wordt eerst in stemming gebragt de vraag: of de woorden bij het sub-amendement bedoeld, deel van het oorspronkelijk amendement zullen uitmaken. Wordt deze vraag toestemmend beantwoord, dan volgt de stemming over het amendement in den oorspronkelijken vorm; bij ontkennende beantwoording volgt zij over het amendement, zooals dat door het aangenomen sub-amendement is gewijzigd. Wanneer het oorspronkelijk amendementsvoorstel strekt om eenige woorden weg te laten en andere daarvoor in de

plaats te schuiven, mag er geen sub-amendement op deze laatste woorden voorgesteld worden, voordat besloten is dat de woorden, welker weglating voorgesteld is, werkelijk zullen vervallen. Na zoodanig besluit kan ieder sub-amendement op de woorden van welker inschuiving sprake is voorgesteld worden, dat dan op de gewone wijze wordt afgehandeld.

De gevallen, die zich kunnen voordoen, laten zich door het zamenloopen van een aantal van amendementen en sub-amendementen zeer gecompliceerd denken, zoodat men somwijlen groot gevaar van verwarring in de besluiten der vergadering zoude kunnen loopen. Met de hier ontwikkelde regelen voor oogen is zoodanige verwarring echter naauw mogelijk. Ze berusten toch alle op een beginsel, dat zeer eenvoudig is, dat op de meest zamengestelde gevallen die zich voordoen met even goeden uitslag als op de enkelvoudige amendementsvoorstellen kan worden toegepast. Het is dit, dat over elk woord welks weglating, wijziging, toevoeging is voorgesteld, de vergadering regelmatig worde geraadpleegd en wel in dier voege, dat zij eerst hare meening uitspreekt over het oorspronkelijk voorgestelde woord en daarna over dat, welks in- of bijvoeging verlangd wordt. Deze wijze van stemming gaat wel zeer langzaam, maar kan toch op den duur alleen eene goede uitkomst waarborgen, terwijl tevens het beginsel waarop zij berust volkomen juist is. De prioriteit, die van groot gewicht is in eene vergadering, behoort steeds aan het oorspronkelijk wetsontwerp te worden geschonken; dat toch is allereerst bij de vergadering aanhangig en derhalve moet, wanneer eene wijziging welke weglating van eenige woorden uit dat ontwerp in zich sluit in stemming wordt gebragt, in de eerste plaats beslist worden of de vergadering meent dat die weglating wenschelijk is, alvorens zij tot de beslissing omtrent een later voorstel, dat bijv. om eenige woorden voor de weggelatene in

de plaats te stellen, kan overgaan. Logisch in beginsel, ontwikkeling en zamenhang, zijn deze eenvoudige regelen door eene jarenlange ervaring als de beste en meest doeltreffende aangewezen [1]).

In de meeste der aangehaalde Reglementen van Orde uit het buitenland, Frankrijk (Députés), België, Pruissen, worden geenerlei bepalingen omtrent de stemming aangetroffen. In de R. v. O. der Tweede Kamer van 27 April 1849 en 5 Mei 1852 wordt eene nagenoeg gelijkluidende bepaling aangetroffen [2]), welke voorschrijft, dat na het sluiten der discussie tot de stemming moet overgegaan worden eerst van de sub-amendementen, daarna van de al of niet gewijzigde amendementen en eindelijk van het al of niet gewijzigd artikel van het ontwerp. Tegen dit voorschrift kunnen verscheidene bezwaren worden aangevoerd. Vooreerst lijdt het aan groote onvolledigheid, daar het in zeer zamengestelde gevallen allicht tot verwarring en tot eene onjuiste uiting der meening van de vergadering aanleiding kan geven, wanneer over alle sub-amendementen zonder onderscheid naar de rei af wordt gestemd. Het geval kan zich dan

[1]) MAY. Parl. Pract. 270. The confusion which must arise from any irregularity in the mode of putting amendments, is often exemplified at public meetings, where fixed principles and rules are not observed; and it would be well for persons in the habit of presiding at meetings of any description, to make themselves familiar with the rules of Parliament in regard to questions and amendments; which have been tested by long experience, and are found as simple and efficient in practice, as they are logical in principle.

[2]) 27 April 1849. art. 88. 5 Mei 1852. art. 69. Daarna wordt tot de stemming overgegaan en wel zoodanig, dat eerst elke ondergeschikte wijziging (elk sub-amendement) daarna de wijziging waartoe zij betrekking heeft en eindelijk het artikel of de beweegreden zelf, hetzij gewijzigd, hetzij niet gewijzigd, in omvraag wordt gebragt. Dezelfde bepaling is vervat in het Règlement de la Chambre des Pairs (Frankrijk) art. 28. Les amendements sont mis en délibération avant la disposition principale, à laquelle ils se rapportent.

immers gemakkelijk voordoen, dat twee geheel strijdige wijzigingen eene uit verschillende elementen zamengestelde meerderheid erlangen. Vervolgens verdient ook het beginsel waarvan het voorschrift uitgaat afkeuring, daar het eene prioriteit aan de amendementen en sub-amendementen verzekert, waarop deze geen aanspraak kunnen maken en omdat het eene wijze van stemming vaststelt, die niet altijd tot eene juiste uitkomst voert. Wanneer toch een amendementsvoorstel tot het weglaten van eenige woorden en het in de plaats schuiven van andere (amendement substitutif) wordt in stemming gebragt, dan moet de vergadering tegelijk beslissen, aan welke der beide woordenreeksen zij de voorkeur geeft en tevens of zij een van beide in het ontwerp wenscht opgenomen te zien. Een zoodanige concursus van verschillende beslissingen in één votum behoort in elke vergadering, waar men door stemming tot kennis der waarheid wil komen, ten sterkste te worden geweerd.

Alleen aan het tot dusverre weinig uitgebreide gebruik van amendementsvoorstellen in de Tweede Kamer is het naar wij meenen toe te schrijven, dat deze bepaling nog bestaat zonder aanleiding te geven tot ernstige klachten. Wanneer eenmaal door verloop van tijd ook hier gelijk in Engeland het amenderen tot een „subtle practice" zal geworden zijn [1]), zal zij van zelve voor beter en vollediger regeling moeten plaats maken.

In Engeland worden bij de behandeling van nieuwe artikelen, welker opneming voorgesteld is, nog bijzondere formaliteiten, overeenkomende met die welke bij de behandeling eener bill plaats grijpen, in acht genomen. Dit vloeit voort uit de opvatting dat ieder artikel eene afzonderlijke wetsbepaling is, welke volgens alle de voor wetsbepalingen voorschreven regelen

---

[1]) MAY. Parliamentary Practice. 266.

moet behandeld worden. Ze hangt met de ontwikkelingsgeschiedenis van de wetgevende macht van het Engelsche Parlement zamen [1]). Waar deze opvatting niet gehuldigd wordt, bestaat er evenwel geene reden om zoodanig nieuw artikel anders dan als een gewoon amendement additif te behandelen.

§ 6. Over de verdere behandeling van een geamendeerd wetsontwerp.

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bepaalt, dat dadelijk nadat de behandeling van de artikelen en beweegreden van een wetsontwerp is afgeloopen, ook wanneer daarin wijzigingen zijn aangebragt, door de Kamer zal worden overgegaan tot de stemming over het geheele ontwerp [2]), waardoor over de goed- of afkeuring daarvan wordt beslist. Deze regeling is, naar onze bescheidene meening, niettegenstaande zij door verscheidene van de grootste staatsrechtsleeraars wordt verdedigd [3]) in strijd met de eischen eener goede en naauwgezette behandeling van de werkzaamheid der wetgeving. Wanneer toch de Vertegenwoordiging na langer of korter debat alle bijzondere bepalingen van een ontwerp heeft overwogen en, waar het haar nuttig voorkwam, wijzigingen daarin heeft aangebragt, levert het ontwerp zooals het uit die beraadslaging te voorschijn treedt, nog niet alle waarborgen van bruikbaarheid en voortreffelijkheid op, welke men in eene wet die in werking treden moet mag eischen. De wijzigingen

[1]) Vgl. blz. 12.

[2]) De verdaging der stemming is wel mogelijk (THORBECKE, Zitting der Tweede Kamer van 27 April 1849. Bijbl. II. 382. Parlem. Redev. I. 188), maar zij is toch altijd de handeling onmiddelijk opvolgende aan de behandeling der onderdeelen van het ontwerp.

[3]) THORBECKE t. a. p. VON MOHL, Staatsr., Völkerr., Pol. II. 558.

welke er in zijn gemaakt staan daartoe in den weg. Deze toch kunnen oorzaak van vele onnaauwkeurigheden en onvolledigheden zijn, vooral wanneer het ontwerp eenen grooten omvang heeft en de amendementen in groot aantal daarin zijn aangebragt. Er bestaat geen waarborg dat alle amendementsvoorstellen zoo geheel juist waren opgesteld, dat de gewijzigde artikelen tot geene de minste dubbelzinnigheid aanleiding zouden kunnen geven. Evenzeer is de mogelijkheid aanwezig, dat de strekking welke ze hadden niet zoo geheel is begrepen door de leden der Vertegenwoordiging, zoodat er een of meerdere aangenomen zijn, welke bij eene nadere en meer naauwkeurige beschouwing blijken afkeuring te verdienen, daar ze met het beginsel der wet in strijd zijn of om welke andere reden dan ook. Eindelijk kunnen aangenomen amendementen wijzigingen in andere gedeelten van het ontwerp dringend noodzakelijk maken, die toch bij de eerste behandeling en onmiddelijk na de aanneming van het amendement, dat de oorzaak daarvan is, onopgemerkt zijn gebleven. Alle deze kansen van mindere voortreffelijkheid hebben eene zeer verschoonbare en gemakkelijk te verklaren oorzaak. Bij de behandeling van een wetsontwerp in de openbare vergadering der Vertegenwoordiging wordt de aandacht van allen, die aan de daar gevoerd wordende beraadslaging deelnemen, op zoovele verschillende punten zoo sterk gespannen, dat de opmerkingen, waartoe de tijdens die beraadslaging aangeboden wijzigingsvoorstellen aanleiding geven, hun niet altijd helder voor den geest komen of de gevolgen der aanneming daarvan volkomen juist door hen kunnen worden berekend, daar de meerderheid veelal met andere punten van overweging dan die, welke in het midden eener vergadering worden opgeworpen, is vervuld. Hierdoor zoowel als door de spanning en het gewoel die aan iedere vergadering eigen zijn, ontsnappen allicht bijzonderheden aan de aandacht van de

Regering zoowel als van de leden der Vertegenwoordiging, welke bij eene kalme overweging in het studeervertrek, vrij van alle storende invloeden, den meesten hunner misschien oogenblikkelijk voor den geest zouden komen. Het gevolg van deze omstandigheden is, dat de mogelijkheid bestaat dat een geamendeerd ontwerp van wet, zoo het onmiddelijk door de Vertegenwoordiging werd aangenomen, den volgenden dag zoude blijken in het oog loopende gebreken of althans niet dien graad van voortreffelijkheid, welke bereikbaar was geweest, te bezitten. Daarom is het hoogst wenschelijk dat deze hinderpaal voor het verkrijgen van goede wetten zoo mogelijk weggeruimd worde door niet onmiddelijk na de behandeling der artikelen van een ontwerp de stemming over het geheel te doen plaats hebben, maar daarmede te wachten en inmiddels aan de leden der Vertegenwoordiging zoowel als aan de Regering de gelegenheid te schenken, de leemten waar ze mochten bestaan te ontdekken. De Vertegenwoordiging is daardoor in staat gesteld, om ze alsnog aan te vullen en daardoor aan het ontwerp meerdere bruikbaarheid en voortreffelijkheid te schenken. In verscheidene constitutionele staten is de noodzakelijkheid daarvan ingezien en heeft men op verschillende wijzen getracht de verdere behandeling van een geamendeerd wetsontwerp zoodanig te regelen, als men meende dat het best tot het verkrijgen eener goede uitkomst zoude kunnen strekken.

In Engeland wordt, gelijk wij reeds hebben beschreven, eene bill in een committee of the whole House (eene vergadering van het Huis waarin de gewone plechtige vormen niet worden in acht genomen) tot overweging van de afzonderlijke artikelen behandeld; daar worden amendementen voorgesteld, toegelicht en aangenomen. Wanneer zoo alle bepalingen en ook de considerans zijn overwogen, dan wordt in eene gewone vergadering van het Huis door den chairman (voorzitter) van

Het committee rapport uitgebragt, d. i. mededeeling gedaan, dat het onderzoek in committee is afgeloopen en de bill al of niet, veel of weinig, is geamendeerd [1]). Vervolgens wordt gemeenlijk de aldus geamendeerde bill herdrukt [2]) en alsdan kan in het Huis op nieuw het debat over de verschillende artikelen geopend en kunnen amendementen daarop voorgesteld worden. Thans evenwel zijn de voorstellers daarvan aan de vervulling van meerdere formaliteiten gebonden. Ten eerste zijn alle amendementsvoorstellen, die betrekking hebben op wetsbepalingen welke alleen in committee mogen voorgesteld worden, betreffende belasting-, handelszaken, als anderzins, uitgesloten en nieuwe artikelen kunnen thans niet meer zonder voorafgaande kennisgeving en ondersteuning door een der medeleden worden voorgesteld [3]). Wanneer zulke amendementsvoorstellen diep in het voorstel ingrijpen of het Huis om eene of andere reden zulks noodig oordeelt, kan de bill op nieuw naar een committee of the whole House of ook wel naar een select committee worden verwezen, ten einde daar eene nieuwe overweging van de afzonderlijke bepalingen, of van sommige artikelen der bill, of ook wel van eenige of van een bepaald amendementsvoorstel plaats hebbe [4]). Deze verwijzing naar een committee kan meermalen plaats hebben en telkens moet na de behandeling aldaar rapport in het Huis worden uitgebragt, waarbij weer discussie en amendement veroorloofd is. Eindelijk wordt, wanneer het Huis geene redenen meer vindt tot verwijzing naar een committee en de beraadslagingen geëindigd zijn, de derde lezing der bill voorgesteld en, zoo deze aangenomen wordt,

---

[1]) MAY. Parliamentary Practice. 448.

[2]) Ibidem. 450.

[3]) Ibidem. 451.

[4]) Ibidem. 452.

de dag daartoe bepaald. Wanneer dit plaats heeft gehad is de gelegenheid tot amenderen voorbij. Voorheen konden ook bij de derde lezing amendementen in eene bill worden gemaakt maar sedert 1856 is dit opgehouden, daar bij eene Standing, Order van 21 Julij van dat jaar is bepaald: that no amendments, not being merely verbal, shall be made to any bill on the third reading [1]). Na de derde lezing wordt eindelijk over de aanneming of verwerping der bill beslist.

Wanneer men deze verschillende trappen van behandeling nagaat, dan treft onwillekeurig de geleidelijke volgorde, die zich daarin openbaart. Eerst toch worden in het committee de artikelen behandeld en zoo noodig gewijzigd. Na het rapport kunnen in het Huis nog die zakelijke wijzigingen welker noodzakelijkheid gebleken is, worden aangebragt; bij de derde lezing kunnen schrijffouten en onnaauwkeurigheden alsnog worden verbeterd en daarna volgt de beslissing. Von mohl heeft bij het bestrijden van de „mehrfache Beschlussnahme" de meening verdedigd, dat in Engeland waar geen rapport eener commissie de beraadslagingen voorbereidt zulke waarborgen tegen onnaauwkeurigheid en overijling noodig zijn, die in de staten waar een rapport wordt uitgebragt kunnen gemist worden [2]). Wij kunnen dit onderscheid niet toestemmen, ten minste niet in die mate dat daardoor een onmiddelijk besluit over het geheele ontwerp zoude kunnen worden gewettigd. In elke vergadering al is ze nog zoo goed voor haar werk voorbereid, bestaat gevaar van overijling en onnaauwkeurigheid en dan nog wel het meest in landen waar de parlementaire opvoeding nog zeer onvolkomen is. Wanneer waarborgen als de bovengenoemde bij den ontwikkelingstrap, waarop het Engelsche Parlement staat,

---

[1]) May. Parl. Pract. 455. Standing Orders of the House of Commons. blz. 77.

[2]) T. a. p.

raadslaging over de redactie der commissie geopend worden, wanneer men meent dat deze niet met de genomen besluiten overeenkomt. In het Reglement van Orde voor het Huis der Abgeordneten is hiervan geen sprake [1]).

In Nederland is eene bepaling van dezen aard geene geheel vreemde zaak. Meermalen toch werd de wenschelijkheid daarvan in de Tweede Kamer der Staten-Generaal betoogd. Reeds vóór de invoering der nieuwe Grondwet in 1848 werd in het voorloopig Verslag over de daartoe strekkende ontwerpen, bij Ontwerp n°. III als middel tegen overijling bij het amenderen van wetsontwerpen genoemd „het invoeren voor ieder amende-

---

[1]) Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 60. Nach Feststellung der Beschlüsse über die einzelnen Artikel und Abänderungs-Vorschläge geht die Vorlage an die Kommission oder an den Central-Ausschusz zur Zusammenstellung. Die daraus hervorgegangene Vorlage wird sodann gedruckt, worauf längstens drei Tage nach der Vertheilung über das Ganze abgestimmt wird.

Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. § 61. Nach Feststellung der Beschlüsse über Gesetzes-Vorlagen desgleichen über solche Anträge, welche nach dem Beschlusse des Hauses, einer besondern Redaktion bedürfen, geht die Vorlage an die betreffende Kommission oder den Central Auschusz zur schlieszlichen Redaktion. Die aus dieser Redaktion hervorgegangene Vorlage wird sodann gedruckt, worauf drei Tage nach der Vertheilung über das Ganze abgestimmt wird, insofern nicht das Haus eine frühere Abstimmung beschlieszt. Bemerkungen, welche eine Nicht-Uebereinstimmung der Redaktion mit den gefassten Beschlüssen zum Gegenstande haben, sind als Verbesserungs-Anträge schriftlich einzureichen und wenn sie von 20 Mitgliedern unterstützt werden sofort zur Diskussion und Entscheidung des Hauses zu bringen. Bemerkungen, welche blos die Fassung betreffen, sind, wenn sie von 20 Mitgliedern unterstützt werden, der Kommission oder dem Central-Ausschusse zur Erwägung zuzustellen. § 62. Nach Beendigung der Verhandlungen über die Redaktion einer Gesetzes-Vorlage musz über die Frage: ob das Gesetz in der durch die Feststellung seiner einzelnen Artikel erhaltenen Gestalt anzunehmen, oder ob es nicht vielmehr zu verwerfen sei? nochmals abgestimmt werden. Eine Diskussion findet vor der Abstimmung nicht Statt. Die nochmahlige Verlesung des Gesetzes kann unterbleiben, wenn das Haus auf Befragen des Präsidenten dies beschlieszt.

ment van twee stemmingen, ééne voorloopige en ééne definitieve, met eenen behoorlijken tijd tusschen beide" [1]). In het Verslag der rapporteurs over het ingediende ontwerp-Reglement van Orde in 1849, uitgebragt den 16 Maart van dat jaar lezen wij [2]): „Vele leden maakten groot bezwaar in de bepaling, dat dadelijk na afloop der discussien over de artt. de definitieve stemming over het geheele ontwerp zoude plaats hebben en wenschten dat, in navolging van art. 45 R. v. O. der Belgische Kamer, de eindstemming over de wet eerst den volgenden dag na de stemming over de artt. zoude plaats hebben." Bij de behandeling van dit ontwerp-Reglement in de openbare zitting kwam vooral de heer GROEN VAN PRINSTERER op dit punt terug en werden door hem en andere leden der Kamer amendementen of nieuwe artikelen voorgesteld, ten einde eene bepaling in den bedoelden zin in het ontwerp te doen opnemen [3]). Deze voorstellen vonden echter bij de vergadering weinig bijval en werden met eene groote meerderheid afgestemd. Bij de herziening van het Reglement van Orde in 1852 heeft deze leemte op nieuw de aandacht getrokken, maar zonder dat daarvan voorziening het gevolg is geweest [4]).

De bezwaren, die tegen het uitstellen der eindbeslissing van de Vertegenwoordiging werden aangevoerd, waren dat ze zonder gelegenheid tot nieuwe beraadslaging en wijziging te openen niets afdeed en dat zulk eene herhaalde behandeling nadeelig op de wetgeving zoude werken. Men meende dat verveling en afmatting het gevolg van twee achtereenvolgende be-

---

[1]) Bijbl. 1847—1848. blz. 481.

[2]) Bijbl. 1849. II. 246.

[3]) Zitting van 25 en 27 April 1849. Bijbl. 1849. II. 362. 381—83.

[4]) Verslag der Commissie van Rapporteurs. d[o]. 23 Februarij 1852. Bijbl. 1851/52 Bijl. 539.

raadslagingen over dezelfde zaak zouden zijn; dat vele leden het op de tweede behandeling zouden laten aankomen en de eerste alzoo een wassen neus worden zoude. Zelfs werd voor al te groote behoedzaamheid en daaruit voortvloeijende verlamming gewaarschuwd en ons volkskarakter in den strijd tegen de Belgische bepalingen te hulp geroepen [1]. Wat de nutteloosheid en verkeerdheid eener tweede behandeling van dezelfde zaak betreft, zoo is deze naar wij meenen waar de zaak zelve belangrijk is niet zoo ten eenenmale verwerpelijk of te vreezen. Integendeel, die Nothwendigkeit wiederholter Berathung, bevor es zur endlichen Abstimmung kommt, sichert die Reife der Meinungs- und Willenserzeugung [2]. Aan den anderen kant is het echter waar, dat eene discussie over zaken waaromtrent duidelijk de meening der vergadering is gebleken tijdverlies medebrengt en gelegenheid tot verrassing en verwarring aanbiedt [3]. Daarom zoude ook het uitstel der eindbeslissing en de daarmede in verband staande nieuwe overweging der afzonderlijke bepalingen, zooals ze uit de discussie zijn te voorschijn gekomen, naar wij meenen alleen de strekking moeten hebben om onnaauwkeurigheden en onvolledigheden alsnog te kunnen verbeteren en aanvullen. Daartoe kan men het ontwerp naar de commissie van rapporteurs tot voorlichting verzenden, mits deze zich tot voorlichting bepale en niet met het vaststellen der redactie worde belast, waardoor zij tot een imperium in imperio zoude ontaarden. Vervolgens zouden de discussien, even als zulks in België is geschied, moeten beperkt worden tot de amendementen die aangebragt zijn en de nieuwe wijzigingen welke daaruit mochten voortvloeijen. Deze beperking der discussie

---

[1]) Zitting van 27 April 1849.

[2]) BLUNTSCHLI, Allgemeines Staatsrecht. I. 486.

[3]) De heer VAN HALL. Zitting van 27 April 1849. VON MOHL. t. a. p.

die men in de Tweede Kamer voor onuitvoerbaar hield, heeft, gelijk door den heer BORRET te recht is opgemerkt [1]), in België nog nooit eenige moeijelijkheid veroorzaakt. Om alle wijzigingen op nieuw in stemming te brengen is echter onnoodig, maar genoegzaam is het, dat wanneer een der leden meent dat de gevolgen van een aangebragt amendement bij de eerste behandeling niet alle zijn voorzien, hij de bevoegdheid bezit eene nieuwe uiting van de meening der vergadering. te provoceren. Langs dezen weg zal men volkomen tegen onnaauwkeurigheden en feilen kunnen beveiligd worden, voor zoo verre zulks in menschelijk werk mogelijk is.

Om het nuttige en noodige van voorziening tegen die mogelijke leemten aan te wijzen, kan de Nederlandsche parlementaire geschiedenis de stoffe leveren. Menige onjuiste redactie eener wetsbepaling ten gevolge eener daarin aangebragte wijziging zoude misschien, wanneer eene herziening der geamendeerde ontwerpen plaats had, verbeterd zijn geworden. Wij willen slechts een enkel sterk sprekend voorbeeld aanhalen. In het wetsontwerp tot uitvoering van art. 7 der Grondwet, dat den 15 Junij 1850 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werd in art. 1 verklaard dat Nederlanders zijn, ten aanzien van het genot der burgerschapsrechten: „ 4°. die van de in de voorgaande nummers genoemden afstammen, ten ware de geboorte op een tijdstip mogt hebben plaats gehad, waarop de ouders in een der termen van art. 9 waren vervallen." Art. 9 bepaalde, hoe de staat van Nederlander werd verloren. Bij de behandeling van dit ontwerp in de Tweede Kamer, werd daarin als amendement een nieuw artikel ingelascht, waardoor de volgorde der artikelen gewijzigd en art. 9 in art. 10 veranderd werd. Men was er evenwel niet op bedacht in het reeds aangenomen art. 1. 4°. de aanhaling

[1]) Bijbl. 1849. II. 382.

te wijzigen en toen de wet onmiddelijk na de goedkeuring der artikelen in haar geheel werd aangenomen, was daardoor eene fout er in aanwezig, die hare toepassing voor een gedeelte onmogelijk maakte. De Eerste Kamer maakte dan ook wegens deze fout veel zwarigheid in de goedkeuring van het ontwerp en deed het alleen op aandrang der Regering en door de stellige belofte dat in de volgende zitting der Kamer eene verbeteringswet zoude worden ingediend [1]). Het lijdt geen twijfel, of wanneer in de Kamer eene herziening van het geamendeerde ontwerp had plaats gehad, zoude deze zeer in het oog springende fout zijn ontdekt en verbeterd geworden. Thans was de weg tot verbetering gesloten. Met het oog op dit precedent werd dan ook bij de herziening van het R. v. O. in 1852 door den heer VAN NISPEN een artikel voorgesteld en aangenomen [2]), dat aan den Voorzitter der Kamer de bevoegdheid geeft om volgnummers van artikelen en aanhalingen dier volgnummers, welker wijziging ten gevolge van aangenomen amendementen noodzakelijk is geworden, te veranderen [3]). Niet zonder tegenspraak werd dit artikel in het Reglement opgenomen, daar velen meenden dat de macht aan den Voorzitter hierdoor verleend te groot is. Deze bewering is niet van grond ontbloot. Hoewel het ondenkbaar is dat een Voorzitter der Tweede Kamer er misbruik van zoude maken, is toch in beginsel het vaststellen van den tekst eener wet eene werkzaamheid welke door de ver-

---

[1]) Vgl. Mr. J. H. G. BOISSEVAIN. Wet tot uitvoering van art. 7 der Grw. met eene aanteekening. Arnhem 1850.

[2]) Zitting der Tweede Kamer 5 Mei 1852. Bijbl. 1851/52. II. 1061.

[3]) Art. 72. Veranderingen van het volgnommer der artikelen, noodig geworden door wijzigingen, bij de beraadslaging in een wetsontwerp of voorstel gebragt, zoomede veranderingen in de aanhaling van het nommer der artikelen welke het gevolg daarvan zijn, worden door den voorzitter der Kamer daarin gebragt.

gadering zelve moet worden verricht en niet voor overdracht aan een' of meer harer leden vatbaar is. Ook is de last welke den Voorzitter wordt opgelegd misschien wel wat te zwaar, daar het herstel der onnaauwkeurigheden, welke ingeslopen mochten zijn, van overwegend belang is en er geen middel bestaat om de schade bij plichtverzuim op den Voorzitter te verhalen, of hem voor de niet nakoming van zijnen last te straffen. Eindelijk is de bepaling onvolledig. Behalve in de volgnummers der artikelen kunnen er in het ontwerp andere feilen en onnaauwkeurigheden zijn, welke het geheel of gedeeltelijk onbruikbaar kunnen maken. Daar men het herstel hiervan echter nog veel minder aan den Voorzitter kan opdragen is de eenige weg tot zekerheid, die overblijft, herziening van het ontwerp door de Vertegenwoordiging en de daaruit, zoo noodig, voortvloeijende verbetering van de aanwezige feilen.

§ 7. Over de regelen die bij de uitoefening van het recht van amendement door beide takken der Vertegenwoordiging moeten worden in acht genomen.

Wij zijn thans genaderd tot dat gedeelte der uitoefening van het recht van amendement, dat in de praktijk de meeste moeijelijkheden oplevert en waarvoor ook in theorie het bezwaarlijkst algemeen proefhoudende voorschriften te ontwerpen zijn, die alle moeijelijkheden der praktijk kunnen oplossen. Alvorens wij echter overgaan tot de beschouwing der voorschriften welke daaromtrent in de verschillende constitutionele staten worden in acht genomen, moeten wij eerst kortelijk de verhouding bepalen welke tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging bij de uitoefening harer wetgevende werkzaamheid bestaat. Wij gaan daarbij van de onderstelling uit dat beide takken, gelijk zulks noodig en ook bijna overal het geval is, het recht van amendement

bezitten [1]). De verhouding toch tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging is eene andere als die, welke tusschen haar en de Regering bestaat en zulks moet van zelf op hare wederzijdsche handelingen terugwerken. Terwijl Regering en Vertegenwoordiging twee geheel ongelijksoortige machten zijn, wier werkkring in den regel ten eenenmale verschilt, zijn de Eerste en Tweede Kamer, of hoe men anders de beide takken der Vertegenwoordiging noemen moge, deelen van één geheel, wier roeping en werkkring dezelfde is. Bij de wetgeving kan er daarom ook niet van drie takken der wetgevende macht sprake zijn; daar zijn er slechts twee, gelijk o. a. duidelijk in art. 104 onzer Grondwet wordt uitgedrukt [2]), maar één daarvan, de Staten-Generaal, de Volksvertegenwoordiging is in twee deelen gesplitst. Het noodzakelijk gevolg hiervan is, dat terwijl tusschen Regering en Vertegenwoordiging overleggingen en onderhandelingen behooren uitgesloten te worden, dit niet het geval is tusschen de beide deelen der laatste. Deze gevolgtrekking wordt nog versterkt, wanneer wij letten op het doel waarmede de splitsing is geschied [3]), om de beide elementen namelijk welke zich overal en onder allerlei gedaanten in de maatschappij openbaren, vooruitgang en behoud ook in de Vertegenwoordiging op te nemen en de nuttige werking daarvan op elkander ook in dat staatsligchaam te doen plaats hebben. Het beginsel waarop deze regeling be-

---

[1]) Vgl. Hoofdstuk II. blz. 113 vlg.

[2]) Art. 104. De wetgevende magt wordt gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend. In de Tweede Kamer heeft men dit wel eens uit het oog verloren en sprekende van de Eerste Kamer, deze „de andere tak der wetgevende macht" genoemd. Ook het omgekeerde had wel eens plaats. Een voorbeeld hiervan vindt men in de zitting der Tweede Kamer van 21 Junij 1862. (De Heer DIRKS). Bijbl. 1861—1862. II. 866.

[3]) Vgl. blz. 114.

rust is alzoo, gelijk wij reeds hierboven hebben opgemerkt, dat van transactie, waardoor men tracht den middenterm te vinden tusschen die beide elementen, door telkens aan dat 't welk in het bijzondere aanhangige geval de waarheid aan zijnen kant heeft den boventoon te geven. En hoe zoude transactie mogelijk zijn zonder onderhandeling? Bij de wederzijdsche uitoefening van het recht van amendement behoort deze alzoo ook te worden toegelaten [1]).

Maar tevens mag niet worden vergeten dat elk der deelen van de Vertegenwoordiging ook een zelfstandig ligchaam is, als zoodanig zijne rechten heeft, voor zich zelf eerbied moet hebben en dien eerbied ook van anderen vorderen mag. Deze overweging behoort de grondtrek der onderhandeling te zijn, welke tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging desnoodig wordt gevoerd.

Uit deze laatste overweging vloeit van zelf voort dat beide takken der Vertegenwoordiging, waar ze het recht van amendement bezitten, volkomen vrijheid bij de uitoefening daarvan moeten hebben. Elk hunner zal vrijelijk eigen overtuiging en richting mogen laten werken op de bepalingen van het wetsontwerp en, waar het hem goeddunkt, de wijzigingen die hem voorkomen nuttig te zijn daarin mogen aanbrengen. Maar voor elke aangebragte wijziging is natuurlijk goedkeuring door den anderen tak der Vertegenwoordiging een noodzakelijk vereischte, alvorens het ontwerp aan het Hoofd van den Staat ter sanctie kan worden aangeboden. Die goedkeuring kan stilzwijgend of uitdrukkelijk worden verleend. Die tak der Vertegenwoordiging, aan welken het ontwerp, nadat het reeds door den anderen tak is aangenomen, wordt voorgelegd, geeft hare

---

[1]) VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. II. 562. WÄCHTER in het Archiv des Criminalrechts. 1839, blz. 367, 368.

meening over de daarin aangebragte amendementen, niet uitdrukkelijk te kennen. De reden daarvan is, dat de aangenomen amendementen een integrerend deel van het wetsontwerp uitmaken [1]), over alle bepalingen waarvan alsnog een oordeel moet worden geveld. Een ander geval is het, wanneer reeds over sommige bepalingen van een ontwerp of liever over het geheele ontwerp, voordat er wijzigingen in waren aangebragt, een goedkeurend oordeel is uitgesproken. Wanneer dan nadere wijzigingen aangebragt worden, behoeft alleen daarover nog het gevoelen gevraagd en de goedkeuring geschonken of geweigerd te worden, daar toch voor de andere bepalingen en den verderen inhoud van het ontwerp van die goedkeuring reeds is gebleken. Dit is het geval, wanneer een door den eenen tak der Vertegenwoordiging aangenomen ontwerp door den an deren tak op nieuw wordt gewijzigd. Dan zullen alvorens het aan het Hoofd van den staat ter goedkeuring aangeboden kan worden, de aangebragte wijzigingen eerst aan het oordeel van dien tak, waaraan het ontwerp het eerst was voorgelegd, moeten onderworpen worden, ten einde daarop zoo mogelijk ook diens goedkeuring te verkrijgen. Het zijn de regelen, welke bij de behandeling van die wijzigingen in acht genomen moeten worden, met welker ontwikkeling en beschouwing wij ons thans verder moeten bezig houden. De vroeger aangehaalde Reglementen van Orde zullen ons daarbij niet veel leiding verschaffen, daar de meesten geene bepalingen omtrent dit onderwerp inhouden. Zulks is ten minste met de Fransche en Belgische het geval. Voornamelijk zullen het dus weder de regelen van het Engelsche Parlement zijn, die met de elders hier en daar

---

[1]) Bij VALETTE et SAINT-MARSY o. c. 68 vlg., is een van deze meening afwijkend gevoelen, door de Fransche Regering in 1838 verdedigd, uiteengezet. Het berust op locale gezichtspunten en is voor de theorie van geen belang.

verspreide voorschriften tot leiddraad van ons onderzoek zullen strekken.

Wanneer een ontwerp van wet, na door den eenen tak der Vertegenwoordiging te zijn goedgekeurd, ook door den anderen maar met eenige wijziging is aangenomen, moet allereerst het aldus geamendeerde ontwerp worden voorgelegd aan den eersten tak der Vertegenwoordiging, opdat deze haar oordeel over de aangebragte wijzigingen uitspreke. In de Pruissische R. v. O. zijn bepalingen daartoe strekkende opgenomen [1]). Wanneer nu een zoodanig gewijzigd ontwerp van wet in behandeling wordt genomen, dan behoort vooral het beginsel te worden in acht genomen en gehandhaafd, dat alleen over de wijzigingen van den anderen tak der Vertegenwoordiging wordt beraadslaagd en de geheele verdere inhoud van het ontwerp buiten behandeling blijft. Het inachtnemen van dezen regel is dringend noodzakelijk om verwarring en tijdverlies te voorkomen en eene geregelde afdoening van zaken mogelijk te maken. De vergadering is het ook aan zich zelve verschuldigd; wil zij anderen eerbied voor hare besluiten inboezemen, dan moet zij beginnen die zelve daarvoor aan den dag te leggen en niet zonder noodzaak van buitenaf terugkomen op wat eenmaal door haar is vastgesteld. Dit wil niet zeggen, dat zij niet als voorwaarde harer toetreding tot de daargestelde wijzigingen eene andere wijziging kan stellen,

---

[1]) Geschäfts Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 70. Wird dagegen die Gesetzes-Vorlage nur mit Aenderungen angenommen, so geht dieselbe an das Haus zurück, in welchem die Vorlage zuerst berathen worden ist.

Geschäfts-Ordnung für das Herrenhaus. § 74. Die von dem Hause der Abgeordneten eingegangenen Gesetzes-Vorlagen werden, sofern sie unverändert angenommen sind, dem Minister-Präsidenten eingereicht, und wird das Haus der Abgeordneten davon benachrichtigt. Wird dagegen die Gesetzes-Vorlage nur mit Aenderungen angenommen, so geht dieselbe an das Haus der Abgeordneten zurück.

maar dan behoort van den zamenhang tusschen beide amendementen te blijken en zoodanige als voorwaarde gestelde wijziging ook tot het onderwerp der reeds aangebragte in betrekking te staan. In geen geval mogen de wijzigingen van den anderen tak een voorwendsel worden, om nog eenmaal op reeds genomen besluiten terug te komen. In Engeland heeft men reeds vroeg de nuttigheid en hooge noodzakelijkheid van dezen regel ingezien, want reeds in de 17de eeuw was hij in het Parlement van kracht [1]). Nog tegenwoordig wordt hij daar in acht genomen en is alleen de uitzondering, welke wij maakten ten behoeve van amendementen die uit de aangebragte voortvloeijen, door het gebruik ingevoerd [2]).

Wanneer de vergadering na beraadslaging aan de bedoelde amendementen hare goedkeuring schenkt, levert de zaak geene verdere moeijelijkheden op; dan bestaat er overeenstemming tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging en kan het ontwerp in den vorm waarin het thans gebragt is aan het Hoofd van den staat worden voorgelegd. Evenzeer kan echter die goedkeuring worden geweigerd of slechts gedeeltelijk of voorwaardelijk worden geschonken. Wordt zij ronduit geweigerd, dan is er geene overeenstemming meer mogelijk en het ontwerp moet verder blijven rusten. In Portugal heeft men in dit geval nog eenen middenweg willen openhouden. Art. 54 der

---

[1]) HAKEWIL o. c. 57. And it is held for a generall rule that neither house may of themselves put out any thing which they have before passed, otherwise then requested by the house which hath not passed the same. Vgl. hierboven blz. 12.

[2]) MAY. Parliamentary Practice. 458. But it is a rule, that neither house may, at this time, leave ont or otherwise amend any thing which they have already passed themselves; unless such amendment be immediately consequent upon amendments of the other house, which have been agreed to, and are necessary for carrying them into effect.

Constitutie [1]) bepaalt, dat wanneer de wijzigingen der Pairs door de Gedeputeerden niet worden aangenomen, of omgekeerd, deze laatsten kunnen besluiten dat, niettegenstaande dit verschil van gevoelen over den inhoud, het ontwerp nuttig voor den staat is. In dat geval wordt eene commissie benoemd, waarin evenveel Pairs als Gedeputeerden zitting hebben, wier oordeel over de bedoelde wijzigingen beslissend zal zijn, in dier voege dat wanneer zij ze aannemen, de amendementen in het ontwerp worden opgenomen en zoo zij ze verwerpen, daaruit worden weggelaten. Deze bepaling is gemaakt met het kennelijke doel, om nuttige en goede ontwerpen van wet, waaraan eene wezenlijke behoefte bestaat, niet door een verschil van meening over een ondergeschikt punt in de waagschaal te stellen. Hoewel dit doel loffelijk is, verdient toch naar wij meenen het middel geene aanbeveling. Wanneer de wijzigingen van luttel belang zijn en aan de wet waarlijk behoefte bestaat, dan behooren de beide takken der Vertegenwoordiging zulks in aanmerking te nemen en door wederzijdsche toegevendheid overeenstemming mogelijk te maken. In eenen gezonden toestand van zaken, waar de publieke opinie steeds de handelingen der Vertegenwoordiging controleert, zal die toegevendheid in kleinigheden bij waarlijk nuttige ontwerpen van zelf worden aangetroffen. Zijn daarentegen de amendementen van eenig meerder belang, dan stelt men in handen dier gemengde commissie eene te groote macht, daar men op haar de geheele bevoegdheid der Vertegenwoordiging

[1]) Art. 54. Wenn die Deputirten-Kammer die Amendements oder Zusätze der Pairskammer nicht genehmigt, oder umgekehrt, und die Kammer unerachtet der Verweigerung ihrer Genehmigung dennoch beschliesst, dass der Antrag vortheilhaft sei, so wird eine Commission von einer gleichen Anzahl Pairs und Deputirten ernannt, und was diese entscheiden wird, soll entweder zum Gesetzesvorschlag werden, oder für gänzliche Verwerfung gelten.

overdraagt. Buitendien zal dan de wrijving der beide elementen niet de zegepraal der waarheid, maar die van het gevoelen van de numerieke meerderheid eener gecombineerde commissie ten gevolge hebben, iets wat geheel met de beginselen waarop de werkzaamheid der Vertegenwoordiging berust in strijd is. Onbekend als wij zijn met de werking die deze bepaling in Portugal heeft gehad, zouden wij meenen dat ze om hare inwendige voortreffelijkheid althans geene aanbeveling verdient.

»Om beide Kamers in ééne vergadering zamengekomen bij meerderheid van stemmen over zoodanige wijzigingen te laten beslissen, zoude evenzeer met het beginsel waarop de splitsing der Vertegenwoordiging berust in strijd zijn«[1]). Men mag tevens niet vergeten dat beide takken ofschoon deelen van één geheel tevens zelfstandig werkende ligchamen zijn en als zoodanig moeten geëerbiedigd worden. Wanneer men bevreesd is voor naijver tusschen beide deelen der Vertegenwoordiging, zouden wij meenen dat er geen beter middel bestaat om wederzijdsche toegevendheid te bevorderen, dan de overweging dat eene onvoorwaardelijke afkeuring van aangebragte amendementen den weg tot het tot stand brengen van nuttige wetten afsluit. Tevens zoude deze overtuiging op de uitoefening van het recht van amendement door de beide takken der Vertegenwoordiging ongetwijfeld eene zeer gunstige uitwerking hebben.

Wanneer de aangebragte amendementen gedeeltelijk of met eenige wijziging worden aangenomen of wanneer andere amendementen als voorwaarden der aanneming worden gesteld, moeten die natuurlijk weder aan den anderen tak der Vertegenwoordi-

---

[1]) VON MOHL. t. a. p. Eene soortgelijke bepaling is die der Wurtembergsche Constitutie voor het geval van afstemming der begrootingswetten door de Eerste Kamer. Vgl. blz. 43.

ging ter goedkeuring voorgelegd worden. Deze kan zich met die voorstellen vereenigen, of ze afstemmen, of ze ook weder voorwaardelijk aannemen. In het laatste geval moeten de voorgestelde wijzigingen weder aan den eersten tak der Vertegenwoordiging toegezonden worden en deze wisseling van voorstellen kan zóó lang voortduren, als men meent dat eenige kans op het verkrijgen van overeenstemming bestaat [1]). In Engeland bestaan voorbeelden van bills, die zeer dikwijls op deze wijze door het eene Huis aan het andere toegezonden werden. Zoo bijv. werd de Municipal Corporations bill in 1836 in twee achtereenvolgende zittingen, in de eerste driemalen en in de volgende viermalen door het eene Huis aan het andere voorgelegd en eindelijk door beide Huizen na wederzijdsch toegeven, vooral van de zijde der Commons, goedgekeurd [2]).

Als eene toepassing van het hierboven ontwikkelde beginsel wordt in Engeland omtrent deze „consequential amendments", de regel in het oog gehouden dat „it is contrary to the constant method and proceedings in Parliament, to strike out anything in a bill which hath been fully agreed and passed by both Houses" [3]). Natuurlijk behoort deze beperking in dien zin te worden opgevat dat, gelijk wij reeds zeiden, van den onmiddelijken zamenhang der „consequential amendments" met de oorspronkelijke steeds behoort te blijken.

Behalve dezen gewonen weg om tot overeenstemming te geraken kunnen nog andere middelen aangewend worden. De praktijk van het Engelsche Parlement doet deze weder zeer uitgewerkt aan de hand. Wanneer de in het eene Huis aangebragte amen-

---

[1]) Geschäfts-Ordnung für das Haus der Abgeordneten. § 70. Diese Mittheilung wird gegenseitig fortgesetzt bis über die Abänderungen eine Einigung erfolgt ist.

[2]) MAY. Constitutional History of England. I. 264. Parl. Pract. 399, 400.

[3]) MAY. Parliamentary Practice. 459.

dementen de goedkeuring van het andere Huis niet kunnen verwerven, maar er desniettemin gegronde hoop bestaat dat men tot overeenstemming zal kunnen geraken, wordt daar met het oordeel van het Huis over de bedoelde wijzigingen eene memorie, waarin de redenen der weigering vervat zijn, aan het andere Huis toegezonden òf wel eene conference gevraagd [1]. Het eerste middel, dat van nieuwere toepassing is [2], is zeer eenvoudig en het gebruik dat van de memorie gemaakt wordt hangt geheel van de gezindheid van het Huis, dat haar ontvangt, af. Als algemeene regel geldt intusschen, dat eene memorie slechts aangeboden en eene conference slechts gevraagd kan worden door het Huis dat op dat oogenblik in possession of the bill is, waarbij het ontwerp berust [3]; eene zeer nuttige bepaling, welke veel tot eene geregelde behandeling der zaken en het voorkomen van verwarring bijdraagt. Het tweede middel, eene conference, was bij belangrijke ontwerpen voorheen vooral zeer gebruikelijk, maar is thans door het meerder gebruik dat van de messages (memorien) gemaakt wordt minder in zwang [4]. Zulk eene conference heeft een geheel Engelsch karakter en wordt nog thans met inachtneming van al het oude ceremonieel gehouden [5]. Ze is eene zamenkomst van eenige leden [6] van de Lords met eenige leden [6] van de Commons, ten einde wederkeerig mededeelingen te doen. De fictie is, dat beide Huizen daarbij in vollen getale aanwezig zijn, waarom ook de zittingen gedurende den duur eener conference worden geschorst. De conferences worden verdeeld in gewone en

---

[1]) MAY. Parliamentary Practice. 460.
[2]) Ibidem. 397.
[3]) Ibidem. 461.
[4]) Ibidem. 398.
[5]) Ibidem. 395 vlg.
[6]) Managers.

free conferences. Voor beiden moet in het Huis dat ze aangevraagd heeft eene memorie worden opgesteld, waarin de redenen welke tot afkeuring der amendementen hebben geleid worden uiteengezet. Deze memorie wordt, nadat ze door het Huis is goedgekeurd, aan de managers ter hand gesteld. Daarna ontmoeten de managers van beide Huizen elkander in de daarvoor bestemde kamer [1]), de Lords zittende en gedekt, de Commons staande en met ongedekten hoofde. Een der managers van het Huis dat de conference heeft aangevraagd leest daarop de memorie voor en overhandigt die vervolgens aan een der managers van het andere Huis. Daarna gaat de conference, zoo het eene gewone is, uiteen; bij eene free conference daarentegen volgt op deze overgifte een debat, waarbij de redenen van weerszijden worden toegelicht en zoo noodig volgens de persoonlijke inzichten der managers uitgewerkt. Na afloop van elke conference geven de managers in hun Huis verslag van het voorgevallene en leggen zij de ontvangen stukken over. Oudtijds was het gewoonte, dat de eerste conference over amendementen eene gewone was, maar dat vervolgens als laatste middel tot overeenstemming na het houden van eene of meer gewone, eene free conference gehouden werd. Later evenwel heeft men van de free conferences niet altijd zulke goede gevolgen gehad, waarschijnlijk daar de discussie meer verbittering te weeg bragt, dan de steeds in gematigde termen gestelde memorie verzoening van denkbeelden bewerkte. Een voorbeeld daarvan is de reeds aangehaalde Municipal Corporations Bill in 1836.

In geen der andere constitutionele staten van Europa wordt dit middel, voor zoo verre ons bekend is, aangewend, behalve in Hannover. Daar worden eveneens over amendementen in

[1]) De Painted Chamber.

wetsontwerpen tusschen beide Huizen van den Landdag conferenzen gehouden, hoewel de attributen daarvan eenigzins anders dan in Engeland zijn omschreven [1]). Deze handelwijze is intusschen zeer aan te prijzen. Zonder dat een der takken van de Vertegenwoordiging in eenig opzicht wordt gebonden, heeft er eene wisseling van denkbeelden plaats, die, waar overeenstemming mogelijk is, zeker als de beste weg tot het verkrijgen daarvan kan worden aangemerkt. Men leert elkanders inzichten en bezwaren kennen en is daardoor in staat er aan te gemoet

---

[1]) Geschäfts-Ordnung für die allgemeine Ständeversammlung vom 7 Februar 1850. (ZACHARIAE. o. c. I. 271). §. 76. Die Kammer, deren Beschlusz von der andern abgelehnt oder geändert worden, hat, wenn sie dieser nicht beitreten will, behuf der Einigung eine Conferenz zu beantragen, welche von der andern Kammer nicht abgelehnt werden kann. Eine Conferenz musz wenigstens aus zwei Mitgliedern jeder Kammer auszer einem General-Syndicus bestehen §. 77. In der Conferenz leiten die General-Syndiken die Verhandlungen. Die Vorschläge der Conferenz dürfen sich nur auf die zwischen den Kammern streitig gebliebenen, und auf diejenigen Theile eines Gegenstandes erstrecken, welche zwar übereinstimmend beschlossen worden, jedoch mit dem Conferenzvorschlage in solcher Verbindung stehen, dasz sie in Folge desselben abgeändert werden müssen. Die Conferenzvorschläge werden durch absolute Mehrheit der Anwesenden beschlossen und von den General-Syndiken gemeinschaftlich abgefaszt. Die Fragen, über welche ein Vermittelungsvorschlag von der Conferenz nicht zu Stande gebracht werden kann, sind von ihr zu nochmaliger Beschluszname der Kammern in der Art zu verstellen, dasz es demnächst jeder Kammer frei steht, ihren eigenen Beschlusz aufzugeben oder den Beschlusz der andern Kammer anzunehmen. §. 78. Eine Conferenz kann, wenn ihre Vorschläge abgelehnt worden, auf den Beschlusz der Kammern auch wiederholt zusammentreten. Findet keine Einigung Statt, so kann die Conferenz verstärkt werden. Führt auch dies zu keiner Einigung zwischen den Kammern, so musz die Lage der Sache unter Entwickelung der beiderseitigen Gründe, welche jede Kammer für ihre Ansicht zu entwerfen hat, der Regierung angezeigt werden. Vergl. §. 52 (inhoudende o. a. Zu Conferenzvorschlägen dürfen keine Verbesserungs-Anträge gestellt werden). §. 79. Betreffen die Abweichungen zwischen den Kammern eine Vorlage der Regierung, so steht dieser zu, durch einen Bevollmächtigten in einer Schluszconferenz, zu welcher jede Kammer zwölf Mitglieder zu wählen hat, eine Einigung zu versuchen.

te komen. Anders zoude men die kennis moeten opdoen uit de handelingen van den anderen tak der Vertegenwoordiging, die openbaar gemaakt worden. Het gebruik dezer bron levert evenwel vele bezwaren op. Het zoude toch hoogst onvoegzaam zijn wanneer de eene tak der Vertegenwoordiging zich aanmatigde om een oordeel over de handelingen van den anderen tak uit te spreken, of wanneer de meeningen en handelingen van de leden van eene der beide vergaderingen in de andere werden besproken en beoordeeld, zonder dat zij in de gelegenheid waren te antwoorden [1]). Maar de officieele kennisgeving der bezwaren leidt er toe, om het verschil van meening beter te preciseren en daardoor ook eene goede uitkomst gemakkelijker te maken. Intusschen is het wenschelijk dat de conferentien, gelijk zulks in Engeland het geval is, alleen de plaats blijven waar meeningen worden geuit en niet ontaarden in vergaderingen waar besluiten genomen en voorstellen gedaan worden, als in Hannover. Door de strekking welke de wisseling van gedachten verkrijgt, wanneer ze tot het motiveren of voorbereiden van een bepaald voorstel moet strekken, wordt zij minder vruchtbaar voor de beide takken der Vertegenwoordiging, daar ze eene minder getrouwe afspiegeling van het verschil van meening is. Ook is eene conferentie van leden uit beide vergaderingen om de boven opgegeven redenen tot het formuleren van voorstellen minder geschikt. Eene conferentie is in gevallen waar eene eenvoudige memorie voldoende is misschien onnoodig en wegens den grooten omslag minder wenschelijk; somwijlen zal echter daarentegen ook in min belangrijke zaken eene mondelinge wisseling van gedachten meer dan de wisseling van misschien niet altijd even gelukkig gestelde memorien tot eene goede uitkomst leiden. Hieromtrent valt evenwel geen doorgaande regel

---

[1]) MAY. Parliamentary Practice. 303.

te stellen. Beide middelen zijn evenwel eenvoudig, gepast, overeenkomstig met de verhouding welke tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging bij het volbrengen der wetgevende werkzaamheid moet bestaan en derhalve in alle opzichten aan te bevelen. Niet echter omdat zij de zekerheid verschaffen, dat immer overeenstemming zal geboren worden. Het verschil van gevoelen kan door gegronde of minder prijzenswaardige redenen zelfs op ondergeschikte punten zoo scherp zijn afgeteekend, dat al de opgegeven middelen om tot overeenstemming te geraken mislukken. Dit is eene der moeijelijkheden, waartoe de splitsing der Vertegenwoordiging aanleiding geeft en die onmogelijk geheel uit den weg geruimd kunnen worden. Maar wanneer de beide vergaderingen met eenen goeden geest zijn bezield, zullen bij toepassing der aangegeven middelen slechts hoogst zeldzaam ontwerpen wegens punten van ondergeschikt belang, waarover geene eenstemmigheid te verkrijgen is, schipbreuk lijden. Wanneer men dit overweegt, mag men wel aannemen, dat de moeijelijkheden en gevaren, waaraan de toekenning van het recht van amendement aan beide takken der Vertegenwoordiging de wetgeving blootstelt, niet van dien aard zijn, dat ze de onthouding van dit attribuut aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal in Nederland, bij al de overige gronden, die de toekenning daarvan dringend vorderen, kunnen rechtvaardigen [1]).

Reeds meermalen hebben wij onze meening geuit, dat de Regering bij de behandeling harer wetsontwerpen in zooverre eene lijdelijke houding moet aannemen, dat zij zich tot het geven van inlichtingen en bij de uitoefening van het recht van amendement tot het aan- of afraden der voorgestelde wijzigingen moet bepalen. Nergens, meenen wij, is er beter bewijs van de

---

[1]) Vgl. blz. 117.

juistheid dezer houding ook voor hare eigene waardigheid aanwezig, dan daar waar beide takken der Vertegenwoordiging het recht van amendement uitoefenen, bij de onderhandelingen waartoe deze uitoefening meermalen van zelve aanleiding geeft. Wanneer zij toch verder gaat en hare toestemming aan amendementsvoorstellen geeft of weigert, amendementsvoorstellen overneemt, als 't ware verbindtenissen aangaat en hare meening uitspreekt vóór dat zij er na den afloop van de werkzaamheid der Vertegenwoordiging toe geroepen wordt, dan schept zij zich zelve bij de kronkelgangen welke de onderhandelingen over amendementen tusschen beide takken der Vertegenwoordiging kunnen volgen, eenen berg van moeijelijkheden, waaruit zij veelal niet dan ten koste van hare eer en met intrekking van vroeger geuite meeningen of besluiten zal kunnen geraken [1]). Raadt zelfs de voorzichtigheid haar aan die houding aan te nemen, zij zal echter in één geval op andere wijze nuttig kunnen werkzaam zijn door, wanneer zij meent dat door eene of andere wijziging het ontwerp geheel onbruikbaar is geworden en zij de goedkeuring daarvan nimmer aan het Hoofd van den staat meent te kunnen voordragen, verlof te vragen om het voorstel in te trekken [2]). Daardoor voorkomt zij tijdverlies en de moeijelijkheden en bezwaren welke aan eene weigering der sanctie van het Hoofd van den staat zijn verbonden. Het spreekt echter van zelf, dat dit slechts in geval van hooge noodzakelijkheid mag plaats hebben en hier verdient opgemerkt te worden, dat wanneer het recht van amendement naar behooren wordt opgevat en toegepast de aanleiding tot intrekking, die hier te lande althans meestal in eene wij-

---

[1]) VON MOHL, Staatsr., Völkerr., Pol. II. 562.

[2]) In het Engelsche Parlement bereikt men hetzelfde doel door eenvoudig een voor tel op zijde te schuiven en er niet verder over te spreken. (It is suffered (allowed) to drop). MAY, Parliamentary Practice. passim.

zigíng van het beginsel van het ontwerp bestond, slechts zeer zelden zal voorkomen.

Eene herziening van het geamendeerd ontwerp door de Regering, nadat de werkzaamheid der Vertegenwoordiging is afgeloopen, is in het belang eener goede wetgeving verlangd [1]). Ze zoude evenwel met de grondbeginselen, waarop de werkzaamheid der Vertegenwoordiging berust, strijden. Deze toch is geroepen om aan het tot stand brengen van alle wetsbepalingen mede te werken en er hare goedkeuring aan te schenken alvorens, en in dien vorm waarin, ze kracht van wet verkrijgen. Dit ware moeijelijk, wanneer de Regering nog veranderingen in een ontwerp kon brengen, hoe gering deze dan ook mochten zijn, nadat de werkzaamheid der Vertegenwoordiging is afgeloopen. Ook schijnt zulks in het belang der wetgeving niet zoo hoog noodzakelijk te zijn. Wanneer de Vertegenwoordiging behoorlijk voorbereid, door de voorstellen der Regering ingelicht, met inachtneming van alle voorzichtigheidsmaatregelen tegen overijling een ontwerp van wet heeft geamendeerd, mag men rekenen, dat aan de eischen der wetgeving genoegzaam door haar is kunnen worden voldaan, bijaldien zij zelve dat wenschte te doen. Is zij niet met de rechte gezindheid daartoe bezield, dan zal eene herziening der Regering, die zich toch natuurlijk slechts tot ondergeschikte punten van redactie als anderzins kan uitstrekken, ook niet zeer veel nut en verbetering aanbrengen.

[1]) VON MOHL, Staatsr., Völkerr., Pol. II. 563. vlg.

VIJFDE HOOFDSTUK.

INVLOED VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT OP DE WETGEVING.

... appeler le peuple entier, soit directement, soit indirectement, à la confection de la loi; on ne saurait nier que, quand cela est praticable, la loi n'en acquière une grande autorité. Cette origine populaire,... contribue singulièrement a la puissance (de la législation). A. DE TOCQUEVILLE, De la démocratie en Amérique, 13ième édit. Paris 1850. I. 289.

In de Memorie van Toelichting, die de 27 wetsontwerpen tot herziening der Grondwet van 9 Maart 1848 vergezelde, werd bij ontwerp nº. IX, strekkende om aan de Tweede Kamer het recht toe te kennen wijzigingen in een voorstel des Konings voor te dragen, o. a. gezegd, dat het recht van amendement niet aan de Kamer konde toegekend worden, daar het „indien het niet met voorzigtigheid geregeld zij, zeer gevaarlijk kan zijn en het verband eener wet met andere wetten, of de onderlinge zamenhang der deelen eener wet daarmede verloren zouden kunnen gaan" [1]). Deze bewering is niet geheel onwaar, hoewel wij allereerst hier moeten opmerken dat bijaldien eens bewezen werd dat het recht van amendement

[1]) Bijblad 1847—48 blz 234.

nadeelig op de wetgeving kon werken of werkte, dit nog geene oorzaak zoude kunnen zijn om het aan de Vertegenwoordiging in den constitutionelen staat te onthouden. In de voorgaande bladen hebben wij trachten aan te wijzen, dat de toekenning daarvan ten naauwste zamenhangt met de grondslagen, waarop het staatsgebouw der constitutionele monarchie berust. Door de zamenstelling der wetgevende macht is de taak van elk harer deelen, dus ook van de Vertegenwoordiging, duidelijk aangewezen en om die taak te vervullen heeft zij het recht van amendement noodig. Bleek dit eenen nadeeligen invloed op de wetgeving uit te oefenen, dan zoude daaruit niet volgen dat het aan de Vertegenwoordiging moest onthouden worden, maar veeleer dat de zamenstelling der wetgevende macht niet aan haar doel beantwoordde, niet tot het verkrijgen van goede wetten kon leiden. En daar die zamenstelling een uitvloeisel is van de grondbeginselen, waarvan de constitutionele monarchie uitgaat, zoude daaruit volgen dat die beginselen niet de kracht bezaten, om in alle opzichten het geluk der ingezetenen en den bloei van den staat te verzekeren. Wanneer het recht van amendement nadeelig op de wetgeving werkt, dan kunnen de constitutionele staatsinstellingen de verwachtingen, die men van haar heeft gekoesterd, niet verwezenlijken.

De opmerking, dat het recht van amendement wanneer het niet naar behooren gebruikt of ook wel misbruikt wordt nadeelige gevolgen op het gehalte en de deugdelijkheid der wetten zal hebben [1], is voorzeker waar, hoewel zij, gelijk wij hopen aan te toonen, eigenlijk niets zegt. Er zijn er evenwel die verder gaan en meenen dat het recht van amendement altijd uit zijnen aard nadeelig op de wetgeving moet werken [2]. Deze

---

[1] Vgl. ook o. a. Bijdragen van DEN TEX en VAN HALL, 1836. X. 540.

[2] Mill. On Representative Government, blz. 98. 99.

meening moeten wij in de eerste plaats bestrijden. Zij berust op de stelling dat de Vertegenwoordiging geheel ongeschikt is om een oordeel over de onderdeelen van een wetsontwerp uit te spreken, dat alle wijzigingen daarin door haar gebragt, als komende van eene onbevoegde hand, de waarde en het gehalte van het ontwerp verminderen, dat haar een recht tot het maken van wijzigingen te schenken alzoo medewerken tot het erlangen eener slechte wetgeving is. Wij hebben reeds hierboven deze stelling, dat de Vertegenwoordiging onbevoegd en ongeschikt zijn zoude tot het beoordeelen der onderdeelen van een wetsontwerp, trachten te wederleggen en verwijzen om in geene herhalingen te vervallen tot het daar aangevoerde [1]. Om hare taak als tak der wetgevende macht te kunnen vervullen, moet zij juist beoordeelen al wat in het wetsontwerp voorkomt en wij hebben er daar ook reeds op gewezen, dat waar zij om hare roeping te vervullen bepalingen verwerpt of invoegt die het wetsontwerp van alle kracht berooven, zulks wel niet goed te keuren is, daar eene verwerping beter zijn zoude, maar evenmin ten nadeele der wetgeving strekken kan, daar de van inwendige kracht beroofde wet, ware zij in haar geheel gebleven, ten nadeele der ingezetenen zoude hebben gewerkt. Kunnen wij alzoo het bestaan dier ongeschiktheid in geenen deele toestemmen en alzoo evenmin erkennen dat het recht van amendement uit zijnen aard nadeelig op de wetgeving werkt, wij mogen zelfs verder gaan en beweren dat de werking die het, goed toegepast, op het gehalte en de bruikbaarheid der wetten heeft, geacht mag worden zeer gunstig te zijn.

De zamenstelling der Vertegenwoordiging maakt, dat daarin mannen zijn opgenomen van geheel uiteenloopende maatschappelijke positie en werkzaamheid en dat als het ware het volks-

---

[1]) Vgl. blz. 91.

leven in zijne verschillende schakeringen in die vergadering wordt afgespiegeld. Deze omstandigheid maakt dat daarin ook vele krachten aanwezig zijn, die zeer nuttig kunnen werken om een wetsontwerp den meest mogelijken graad van voortreffelijkheid te doen erlangen. Wanneer aan eene zoodanige vergadering het ontwerpen eener wet werd opgedragen, dan zoude men geen den minsten grond hebben om goed werk van haar te verwachten. Maar gansch anders is het gelegen met de aanvulling en verbetering van een bestaand ontwerp. De eenheid waarop de steller daarvan zich boven alles moet toeleggen en zijne persoonlijkheid, waarvan hij zich natuurlijk nimmer geheel zal kunnen losmaken, zouden gevaar kunnen doen ontstaan, dat het ontwerp of althans sommige daarin vervatte bepalingen eenzijdig moesten genoemd worden. Tegen dat gevaar kan de werkzaamheid der Vertegenwoordiging waken; dáár is de grootste verscheidenheid van aanleg, vorming, omgeving; dáár zijn alzoo de elementen aanwezig die tot aanvulling van wat gebrekkigs of onvoldoende, tot verbetering van wat met het oog op sommige toestanden minder juist in het ontwerp werd aangetroffen kunnen medewerken. Maar wanneer de Vertegenwoordiging het recht van amendement niet bezit blijven die krachten sluimeren, worden zij niet ten nutte der wetgeving aangewend, is ééne vooronderstelling voor de noodige voortreffelijkheid der wet niet aanwezig [1]).

---

[1]) Vgl. blz. 88. BENJAMIN CONSTANT. Cours de politique constitutionnelle par E. LABOULAYE. I. 214. Quand il s'agit de faire une loi, il faut que des hommes différents par leurs habitudes, leurs rapports, et leurs positions sociales, mettent en commun le tribut de leurs réflexions et de leur expérience. Eenigzins zonderling, hoewel in den grond waar, zijn de volgende woorden van PAULUS, bij POELITZ Jahrb. der Geschichte, II. 492, aangehaald in de Bijdragen van DEN TEX en VAN HALL, 1836. X. 540. Eine solche Rathsversammlung bildet gleichsam einen Kreis von Radien oder Strahlen. Jeder Einzelne hat seinen Licht-

Maar er is nog meer; in onzen tijd verruimen zich meer en meer de kringen van hen, die belangstelling toonen in den gang van het staatsbestuur, in het welzijn van den staat, van hen die wenschen tot bevordering daarvan mede te werken. Van daar meer dan ooit verschil en wrijving van denkbeelden over alles wat tot staatsinrichting en staatsbestuur betrekking heeft onder alle standen en klassen der maatschappij, terwijl tevens het zwaartepunt van den staat van de weinigen, die besturen, op de groote menigte der ontwikkelde en denkende burgers, somwijlen op den grooten hoop des volks is overgebragt. Bij zulke verhoudingen wordt voor de bruikbaarheid der wetten, om het ronduit te zeggen, voor hare stabiliteit nog iets anders dan de innerlijke waarde, den goeden zamenhang der daarin vervatte bepalingen vereischt. Het is de overtuiging bij de ingezetenen, dat de wetten die tot stand komen goed en noodzakelijk zijn en deze kan alleen verkregen worden door de overweging en behandeling der ontwerpen door de Vertegenwoordiging. Waar deze voor het oog der natie, terwijl ieder ingezeten het recht heeft door middel van verzoekschriften van zijne individuele meening te doen blijken en zoo ze goed is invloed daarmede op de wetgeving kan uitoefenen, de wetsontwerpen overweegt, het voor en tegen uiteenzet, verwijdert wat schadelijk, bijvoegt wat noodzakelijk is en eindelijk met kennis van zaken een oordeel uitspreekt, mag men met grond vooronderstellen dat

---

strahl von Einsichten und von Ansichten des vorkommenden Gegenstandes. Alle diese Radien, welche immer Lichtstrahlen sind, wenn sie nicht blos Meinungen behaupten, sondern Gründe enthalten, laufen in dem Mittelpunkte zusammen. Dieser Mittelpunkt aber ist nicht eine, ebenfalls leicht fehlbahre einzelne Person. Der Mittelpunkt seiner Radien ist das klar zusammengedachte Resultat, in wiefern Gründe und Gegengründe einander bald aufheben, bald berichtigen, bis sie, einander ergänzend und erhöhend, allmählig mit dem Hervorgehen des Besten und Passendsten, mit dem Vermeiden des Schlimmen und Unanwendbaren sich endigen.

eene op die wijze tot stand gebragte wet de noodige waarborgen voor bruikbaarheid en stabiliteit bezit; terwijl waar de Vertegenwoordiging wetsontwerpen aannam in strijd met den bekenden zin des volks, dit laatste steeds kan geroepen worden om zelf te beslissen. Bezit de Vertegenwoordiging echter het recht van amendement niet, dan is eene werkzaamheid als waarvan wij spraken onmogelijk; hare deelname aan de wetgeving is dan nutteloos en slechts een ijdele vorm, zoodat ook in dit opzicht het recht van amendement gezegd mag worden den meest gunstigen invloed op de wetgeving uit te oefenen.

Dat recht kan evenwel worden misbruikt of niet naar behooren gebruikt en dan, wij stemmen het ten volle toe, kan het niet anders dan veelal eenen nadeeligen invloed op het gehalte en de bruikbaarheid der wetten hebben. Wanneer de Vertegenwoordiging en Regering vijandig tegenover elkander staan en het recht van amendement een middel van aanval wordt om wetsontwerpen te verminken, kunnen geene goede wetten tot stand komen. Wanneer de grenzen van het recht worden miskend of uit het oog verloren en de Vertegenwoordiging in de plaats van zich op verbetering der aangeboden ontwerpen toe leggen, zelf aan het opstellen van wetten gaat, moeten hare krachten te kort schieten en zullen de vruchten van dien arbeid in den regel veel stof tot gegronde afkeuring opleveren. Evenzeer zal dit meermalen het geval wezen, wanneer de regelen bij de uitoefening in acht genomen, gelijk wij zagen dat zulks nog in de meeste staten het geval is, onvolledig zijn en geen vast steunpunt aanbieden aan hen, die de ware opvatting van het recht voorstaan en wenschen in toepassing te brengen, maar integendeel telkenmale de gelegenheid openstellen om de vergadering te verrassen en hares ondanks aanhangige ontwerpen te verminken of daarin met het geheel onzamenhangende bepalingen in te lasschen. Waar deze drie gevallen te zamen of

afzonderlijk in meerdere of mindere mate aanwezig zijn, zal de uitwerking van het recht van amendement op de wetgeving veelal nadeelig zijn. Nog andere bijkomende omstandigheden kunnen dien nadeeligen invloed in de hand werken. Wanneer bijv. hij, die van regeringswege met de verdediging van een ontwerp is belast, niet voor die taak is opgewassen of zelf met het voorstel slechts oppervlakkig heeft kennis gemaakt [1], zal zijn invloed op het amenderen allicht niet altijd ten goede worden uitgeoefend; wanneer de Vertegenwoordiging door overmaat van werkzaamheden of achteloosheid zich niet genoegzaam op de hoogte van het te behandelen ouderwerp heeft gesteld, kunnen wel eens amendementen die niet zoo geheel tot verbetering van een ontwerp strekken daarin worden aangebragt.

De mogelijkheid, het bestaan zelfs van misbruik of min juist gebruik van het recht van amendement bewijst evenwel, gelijk wij reeds aanvoerden niets. Er is geene bevoegdheid, van welken aard ook, maar vooral geen politiek recht denkbaar, waarvan niet misbruik zoude kunnen gemaakt worden, of onder zekere omstandigheden gemaakt zal worden. De nadeelige werking van het verkeerd gebruik eener bevoegdheid kan dan ook in geen geval als eene grieve tegen die bevoegdheid zelve worden aangevoerd, tenzij men bewijze dat verkeerd gebruik inhaerent aan die bevoegdheid is, dat een juist gebruik daarvan niet kan worden gedacht. Daarom moeten wij ook thans onderzoeken of de oorzaken welke tot misbruik of minder goed gebruik van het recht van amendement leiden van voorbijgaanden aard zijn, dan wel of ze blijven voortduren, zoolang dat recht in toepassing wordt gebragt. Is het eerste geval aanwezig, dan zullen wij

---

[1]) Meermalen zal dit geval zich voordoen, waar een ontwerp van wet het werk van een ondergeschikt ambtenaar is, terwijl een minister met de verdedigiug daarvan is belast. Vgl. MILL. t. a. p.

nagaan of er middelen zijn, welke de werking dier oorzaken kunnen doen ophouden.

De parlementaire geschiedenis van Engeland kan bewijzen, dat een gepast gebruik van het recht van amendement allezins mogelijk is. Daar wordt sints eeuwen dat recht uitgeoefend, terwijl er in de laatste eeuw geene klachten over misbruik werden vernomen [1]). Maar tevens kan de geschiedenis van dat land de oorzaken voor verkeerd gebruik van het recht van amendement aanwijzen. Ook daar toch werd het aangetroffen. In tijden van onrust, bij de werking der hartstochten [2]) en voornamelijk ten gevolge van mindere politieke ontwikkeling werd op het laatst der 17de en 18de eeuw daar te lande van dat recht grovelijk misbruik gemaakt, dat echter voor kalmen zin en toenemende ontwikkeling langzamerhand is geweken. Op het vaste land van Europa doet zich op kleinere schaal hetzelfde verschijnsel voor. Waar het recht van amendement eerst kort aan de Vertegenwoordiging was geschonken of waar deze andere noodzakelijke attributen miste werd er meermalen een verkeerd gebruik van gemaakt, maar wanneer de staatsinstellingen werden aangevuld en volmaakt en de staatkundige ondervinding wijsheid begon te leeren, maakte dat langzamerhand voor een meer gepast gebruik plaats [3]). Dit verschijnsel

---

[1]) Hier maakt MILL eene uitzondering, o. c. blz. 99. Intusschen meenen wij te moeten opmerken, dat in den laatsten tijd in Engeland eene ontbinding der groote staatspartijen (Whigs en Tories) plaats grijpt, welke aan het Parlement eenigermate de ziekte der Vertegenwoordigingen van het vaste land mededeelt. Wat het gevolg hiervan zijn zal, valt niet te voorspellen. Alleenlijk mogen wij de grieven die MILL hier uit en die misschien wel wat sterk zijn gekleurd op rekening van dit verschijnsel stellen, daar ze met andere opgaven in strijd zijn. Ook SIMONDE DE SISMONDI, o. c. blz. 120 geeft grond tot deze vooronderstelling.

[2]) Ook hierop wijst de aangehaalde plaats van SISMONDI.

[3]) Vgl. blz. 138. 139.

is ook zeer natuurlijk. Eerst wanneer de Vertegenwoordiging zich zelve recht van de natuur der haar geschonkene bevoegdheid bewust was, kon zij ze ook tot het rechte doeleinde en op de juiste wijze gebruiken. Maar er is geene reden, waarom het misbruik of verkeerd gebruik zoude moeten voortduren. In zich zelf is het recht zeer nuttig en bevat het geene elementen die tot voortdurend misbruik aanleiding moeten geven, maar de oorzaken die somwijlen daartoe leidden, verbitterde hartstogten en politieke ongeoefendheid vinden haar geneesmiddel van zelve in eenen meer kalmen zin der vergadering en in toenemende ontwikkeling, die zich uiten in een ernstig streven om de haar geschonken attributen tot het doel waarvoor zij bestemd zijn aan te wenden en om dit streven, door het ontwerpen van en vasthouden aan gepaste regelen bij de uitoefening harer bevoegdheden, gemakkelijk te maken. Op die baan van ontwikkeling is Engeland voorgegaan en de constitutionele staten van het vaste land moeten en zullen haar daarop, zij het ook aanvankelijk van verre, volgen. Reeds hebben wij gezien dat het streven naar betere opvatting en toepassing van het recht van amendement zich bij eenigzins langdurige uitoefening overal langzamerhand openbaart. En wat de regelen voor die uitoefening, de voorschriften daarbij in acht te nemen, betreft, daarin zal ook een langer tijdsverloop meerdere volledigheid en voortreffelijkheid moeten aanbrengen. Het ware misschien in den aanvang beter geweest, wanneer men bij het ontwerpen dier voorschriften in verschillende staten meer op de Engelsche modellen had gelet, in plaats van gelijk men veelal deed slechts enkele algemeene en onvolledige bepalingen vast te stellen [1]). Thans zal door eene langdurige

---

[1]) Toen MIRABEAU aan het comité der États-Généraux van 1789, dat met het ontwerpen van een Reglement van Orde voor die vergadering was belast, eene

en somwijlen minder aangename ervaring het gebrekkige daarvan moeten ondervonden worden. Maar die ervaring zal tot verbetering leiden; van zelve zullen de bestaande, bekende en vooralsnog onbekende leemten blijken en aanvulling van wat ontbreekt, verbetering van wat onvoldoende is moeten daarvan het gevolg zijn. En misschien dat de weg, die werd ingeslagen, voor de zelfstandige ontwikkeling en daarom voor de innerlijke kracht van het recht van amendement op het vaste land goede vruchten kan dragen.

Verdwijnen alzoo voor ontwikkeling en beschaving de oorzaken van verkeerd gebruik meer en meer, toch zal nog wel altijd aanleiding daartoe blijven bestaan. Dit is het gevolg van de onvolkomenheid van alle menschelijke instellingen, dat nimmer eene daarvan zoo geheel voldoende en volmaakt kan zijn, dat ze niet in een of ander opzicht tot bezwaren, bij eenen verkeerden zin tot nadeelen kan leiden. Maar dit is de maatstaf niet, waarnaar ze mogen beoordeeld worden. Volmaaktheid in menschelijk werk te willen zoeken, zoude eene dwaasheid zijn; maar alleen door met billijkheid het voor en tegen er van te wegen en te zien wat het meest de volmaakheid nadert, kan men tot eene juiste bepaling der waarde komen.

Wanneer wij dan overwegen, dat op geenerlei wijze het verkrijgen van goede wetten aan de ingezetenen van den staat met volkomene zekerheid kan worden gewaarborgd en dat zoo ook de werking van het recht van amendement oorzaak van min juiste bepalingen, van minder voldoende wetten *kan* zijn; maar

---

memorie voorlegde, waarin de gebruiken van het Engelsche Parlement waren omschreven, ten einde die tot grondslag van het te maken ontwerp zouden kunnen strekken, voerde een der leden hem te gemoet: Nous ne voulons rien des Anglais, nous ne devons imiter personne. Discours prél. de Dumont à la Tactique des assemblées politiques délibérantes de BENTHAM. p. 12.

tevens nagaan welke groote voordeelen het a aanbrengt, door meerdere waarborgen van bruikbaarheid en stabiliteit aan de wetten te sch oorzaken voor eene verkeerde werking door toenemende besch- ving en ontwikkeling, die niet uitblijven kan, zoo al niet verdwijnen, dan toch grootendeels in omvang en kracht verminderen moeten; hoe daarentegen de voordeelen die het recht van amendement aan de wetgeving schenkt door dezelfde redenen, welke misbruik verminderen, toenemen moeten, daar de Vertegenwoordiging er meer en meer door wordt bekwaamd voor de taak welke zij moet vervullen; hoe tevens dat recht door de belangstelling van alle ingezetenen in de bestaande wetten en in de wetgeving te vermeerderen, de kennis daarvan van zelf in alle standen en klassen der maatschappij aankweekt en bevordert, langs dien weg een niet verwerpelijk middel van volksopvoeding wordt en daardoor tevens weder indirect tot verwijdering van de bezwaren, waarmede zijne eigene uitoefening gepaard gaat, medewerkt en een geneesmiddel wordt tegen de kwalen die het zelf veroorzaakte; wanneer wij dit alles te zamen vatten, dan kan de slotsom onzer beschouwing geene andere zijn, dan dat het recht van amendement een' nuttigen, heilzamen invloed op de wetgeving uitoefent en dat niet alleen de zamenhang der constitutionele staatsinstellingen, maar ook de belangen der wetgeving de toekenning van dat recht aan de Volksvertegenwoordiging in de constitutionele monarchie gebiedend voorschrijven.

Ten slotte moeten wij thans nagaan, welken invloed het recht van amendement op de uitlegging en toepassing der wetten uitoefent. Wij zullen ons daarbij tot enkele losse opmerkingen bepalen. De vraag, welke ons bij dit onderzoek ter beantwoording is gesteld, is deze: behooren bij de uitlegging eener geamendeerde wet andere regelen te worden in acht genomen, als die welke

bij de wetsuitlegging in het algemeen gelden? Sommigen hebben dit beweerd. Zij meenden dat de bepalingen eener wet verschillend moesten uitgelegd worden, naarmate ze reeds in het oorspronkelijk ontwerp aanwezig, of later bij wijze van amendement daarin gevoegd waren. „Is eene plaats," zoo spreken zij [1]), „van het door de Regering overgelegd ontwerp gaaf aangenomen geworden, zoo moet men vooronderstellen, dat dezelve in dien zin is aangenomen geworden, dien de Regering daaraan hechtte. In zoodanig geval kan en moet derhalve de zin der wet uit de door de Regering daarbij overgelegde motieven, en uit de inlichtingen, welke de vertegenwoordigers der Regering aan de Stenden betreffende die plaats gaven, ontleend worden.

Is, op voorstel van de tot onderzoek der wet benoemde commissie of deputatie (députation) der verschillende Kamers, eene plaats in het ontwerp door de Stenden (door beide Kamers namelijk) veranderd, en deze verandering door de Regering goedgekeurd, en in de wet opgenomen geworden, zoo moet die plaats in dien zin opgevat worden, dien de commissie der Stenden aan dezelve toekende.

Is door een enkel lid der Stenden een amendement voorgesteld, en door de Stenden en de Regering aangenomen, en in de wet ingelascht geworden, zoo moet hetzelve in geval van twijfel, in dien zin verstaan en toegepast worden, welken het lid bij het ontwikkelen van zijn voorstel daaraan gaf."

Wanneer wij deze regelen aan het algemeen begrip van wetsuitlegging toetsen, zal de onhoudbaarheid er van van zelf blijken. De uitlegging eener wet is de ontwikkeling der gedachte of waarheid, welke in die wet is vervat en de toepassing daar-

---

[1]) Bijdragen tot Regtsgeleerdheid en Wetgeving, van DEN TEX en VAN HALL, 1836, X. blz. 583, 534.

van, zoo noodig, op eenig bijzonder voorkomend geval [1]). Nu spreekt het van zelf dat die ontwikkeling alleen dan mogelijk is, wanneer wij de wet als één geheel beschouwen. Dat is dan ook iedere wet; alle hare bepalingen staan met elkander in naauw verband en moeten te zamen de gedachte, waarvan de wet de uitdrukking is, bevatten. Deze waarheid wordt door de zoo even aangehaalde uitspraak ten eenenmale miskend; daar wordt van de onderscheidene bepalingen en de verschillende woorden, waaruit eene wet is zamengesteld, gesproken als stonden die op zich zelve, als stond het den uitlegger vrij die willekeurig uit het verband te rukken en ieder op zich zelf te ontleden en toe te passen. Dit is geheel onjuist en wanneer men zoo te werk wilde gaan, zoude ook de aard van het amendement dat in een wetsontwerp wordt aangebragt ten eenenmale worden miskend. Dat toch is geen bijzonder deel der wet dat uit eene andere bron voortvloeit en eene andere beteekenis heeft als de vorige bepalingen, maar het is, gelijk uit al het hiervoren aangevoerde van zelf blijkt, een integrerend deel der wet, in het ontwerp ingelascht om dat eenen hoogeren trap van voortreffelijkheid en volkomenheid te doen bereiken, dat met alle andere bepalingen één geheel uitmaakt, die aanvult en alzoo alleen in verband daarmede moet beschouwd en verklaard worden.

Die uitlegging der wet behoort naar vaste regelen te geschieden, opdat de waarheid welke zij omvat zoo helder, juist en onvervalscht als mogelijk is, aan het licht kome. Vierderlei beschouwing van den inhoud der wet is daartoe noodzakelijk [2]). In de eerste plaats behoort gelet te worden op de woorden, waarvan de wetgever zich bediende; deze moeten naar de regelen der taal waarin de wet is opgesteld worden verklaard.

---

[1]) F. C. VON SAVIGNY, System des heutigen Römischen Rechts. I. 206 vlg.
[2]) SAVIGNY, t. a. p.

Uit die woorden moet vervolgens de gedachtengang des wetgevers worden nagespoord, die daarna in verband moet worden gebragt met den rechtstoestand welke op het oogenblik waarop de wet tot stand kwam bestond, opdat de wijze waarop deze in dien toestand ingreep duidelijk blijke; terwijl eindelijk het verband der wet met het zamenstel der overige van kracht zijnde wetsbepalingen moet in het oog gehouden worden. Door deze beschouwingen wordt eene heldere en duidelijke ontwikkeling der waarheid in de wet vervat niet alleen mogelijk, maar ze zijn tevens volkomen genoegzaam, ze hebben geene aanvulling noodig. Wel is waar kunnen de handelingen van den wetgever, de motieven welke hem noopten tot het opstellen der wet in dien vorm waarin zij tot ons kwam, meermalen licht verspreiden over een ondergeschikt punt, de beteekenis van een duister of verouderd woord als anderzins en is de kennis er van vooral voor eene historische beoefening der wetgeving van onschatbare waarde. Maar ze mogen nimmer de leiddraad of het middel zijn, waarvan men zich bij de wetsuitlegging uitsluitend of hoofdzakelijk bedient. De uitlegging toch zoekt de waarheid, zoekt de juiste zin der wetsbepaling op; maar het is niet bewezen, meermalen twijfelachtig of de handelingen van het wetgevend ligchaam die waarheid juist wedergeven. Het gebeurt toch meermalen dat een der leden òf geen helder inzicht heeft in de zaak, òf eene meening uit, die door de meerderheid zijner medeleden niet wordt gedeeld, terwijl het niet altijd mogelijk is bij den beperkten tijd iedere onjuiste opvatting of meening af te wijzen. Met name kan bij het voorstellen en aannemen van amendementen zeer gemakkelijk het geval zich voordoen, dat de voorsteller eene geheel andere bedoeling had als de meerderheid der vergadering die de wijziging goedkeurde, zonder dat daarom van dat verschil van gevoelen blijkt. Deze bron, de motieven des wetgevers, is

altijd in meerdere of mindere mate troebel en hij die hare uitingen tot richtsnoer van zijne wetsuitlegging wil nemen, zal immer onzeker zijn, of ze hem al dan niet tot de waarheid voeren. Daarom is het zeer gelukkig, dat de uitlegger haar niet noodig heeft, dat het opsporen der waarheid langs anderen weg zekerder kan worden verricht. Diezelfde weg staat zoowel voor eene geamendeerde, als voor eene niet geamendeerde wet open.

Men heeft wel eens beweerd, dat het dáárom noodzakelijk was bij de uitlegging eener geamendeerde wet het gevoelen van den voorsteller van het amendement op te sporen, omdat meermalen door amendementen wetsbepalingen onbegrijpelijk worden gemaakt en het dan de veiligste weg tot verklaring is, om te zien, welken zin de voorsteller aan zijn wellicht slecht geredigeerd amendement hechtte. Wij kunnen dit niet toestemmen; dezelfde bezwaren blijven tegen het gebruik van deze hulpmiddelen zoo bij duistere, als bij heldere en gemakkelijk te verklaren geamendeerde wetten bestaan. Men kan zich bij de eerste soort evenmin als bij de tweede daarop met zekerheid verlaten. Maar buitendien blijft de taak van den uitlegger eener duistere en verwarde wet volkomen dezelfde als die, welke hem bij de verklaring eener heldere en duidelijke wet was opgelegd. Ze is: het opsporen der waarheid, der gedachte in de wet nedergelegd. En de middelen om tot de kennis der waarheid te geraken blijven in beide gevallen volkomen dezelfde. Het eenige onderscheid is dat die middelen nog strenger, nog naauwgezetter moeten aangewend worden.

De meening van hen, die eene verschillende uitlegging van geamendeerde en niet geamendeerde wetten voorstaan, vindt wel voornamelijk haren grond in de meening, zoo even bestreden, dat eene bepaling bij wijze van amendement in een ontwerp gebragt eene andere beteekenis als de overige bepalingen eener wet zoude hebben. Maar deze korte aanwijzing van het wezen

der wet en van den aard der taak van den uitlegger en rechter zal, naar wij hopen, genoegzaam zijn, om de onjuistheid dier opvatting aan te wijzen. De wet toch is en blijft altijd dezelfde. Van welk gezag, mits het met de wetgevende macht zij bekleed, ze ook uitgaan moge, op welke wijze, mits het eene behoorlijke zij, ze ook moge zijn tot stand gebragt, zij bevat een voorschrift, dat uit de woorden der wet moet ontwikkeld [1]) en door de ingezetenen moet in acht genomen worden.

---

[1]) OPZOOMER, Aanteekening op het B. W. I. blz. 111. Wij kennen geen anderen wil des wetgevers, dan die in de woorden der wet is uitgedrukt.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Verba: *secundum nostrae civitatis jura* in pr. Instt. De obligationibus (III 13) non modo supervacanea, sed prorsus sunt perversa.

II.

Errat Puchta dicens: (Pandekten § 179). „Innerhalb der Gränzen des eigentlichen Servitutenbegriffs wäre die servitus usus die einzige Personalservitut. Aber es ist gestattet worden, der Personalservitut Befugnisse hinzuzusetzen, die über den regelmäszigen Servituteninhalt hinaus sich erstrecken, dadurch ist unter dem Namen fructus, ususfructus (Nieszbrauch) noch eine zweite Personalservitut zu jener hinzugekommen." Ususfructus etenim normalis, usus anomalis fuit servitus.

III.

Art. 272 B. W. is overtollig.

IV.

De erfgenamen der vrouw hebben volgens ons burgerlijk recht de bevoegdheid eene aangevangene rechtsvordering tot scheiding van goederen voort te zetten.

V.

De eigenaar van het recht van opstal heeft volgens ons burgerlijk recht den eigendom niet der gebouwen en werken, door hem krachtens zijn recht gebouwd en aangelegd.

VI.

De vennootschap onder eene firma is eene rechtspersoon.

VII.

De handelingen, door den failliet tot beheer zijner goederen na de aangifte en vóór de uitspraak van het vonnis van faillietverklaring gedaan, zijn rechtsgeldig.

VIII.

Het is wenschelijk, dat de eed der getuigen in rechtszaken worde afgeschaft en vervangen door eene belofte, bij het afleggen waarvan tevens telkenmale door den rechter aan den getuige wordt herinnerd, dat op het spreken van onwaarheid of het verzwijgen der waarheid eene zware straf is gesteld.

IX.

De gelijkstelling in art. 147 C. P. van faux en écri-

ture authentique et publique en faux en écriture de commerce ou de banque verdient afkeuring.

X.

Art. 438 C. P. is onvolledig of overtollig.

XI.

De bepalingen van art. 196 en 197 Grondw. verdienen afkeuring.

XII.

Er bestaat strijd tusschen art. 131 Grondw. en art. 133 Prov. wet.

XIII.

Op de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven eener provincie mag geen post van onvoorziene uitgaven worden uitgetrokken, dan tot overschrijving op een der ingevolge art. 107 Prov. wet daarop uitgetrokken posten.

XIV.

De bepaling van art. 266 al. 2 Gemeentewet is in strijd met de beginselen van het constitutionele staatsrecht.

XV.

Volgens art. 22 der wet op het lager onderwijs zijn zoo-

wel burgemeester en wethouders als de gemeenteraad tot schorsing van eenen hoofd- of hulponderwijzer bevoegd.

XVI.

De opmerking van DUMONT (Discours préliminaire à la Tactique des assemblées délibérantes de BENTHAM, p. 3): „Si nous pouvions tracer exactement l'histoire de plusieurs corps politiques, nous verrions que tel s'est conservé, tel autre s'est détruit par la seule différence de leurs modes de délibérer et d'agir," verdient ook nog in onzen tijd ernstige behartiging.

XVII.

The whole international code is founded upon reciprocity.
Wheaton. International law. 421.

XVIII.

Armenwezen is een gevolg van de ontwikkeling, den rijkdom en de welvaart der maatschappij.

XIX.

De voortdurende amortisatie van rentegevende Nationale Schuld hier te lande verdient afkeuring.
